PRB 00-06E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

INTERNATIONAL DEPLOYMENT OF CANADIAN FORCES: PARLIAMENT'S ROLE

Corinne McDonald
Political and Social Affairs Division

16 May 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06471/

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
LEGAL AND PROCEDURAL REQUIREMENTS	2
ANALYSIS	4
ATTEMPTS TO CHANGE PRACTICE	7
OTHER OPTIONS FOR PARLIAMENTARY SCRUTINY	11
CONCLUSIONS	12
APPENDICES	

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

INTERNATIONAL DEPLOYMENT OF CANADIAN FORCES: PARLIAMENT'S ROLE

At the end of 1999, more than 4,400 Canadian Forces personnel were deployed overseas in peace support and other military operations. This was the most significant deployment of Canadian military personnel abroad since the Korean War in 1950. Meanwhile, debate within Canada focused on the ability of the military to sustain such operational demands, particularly within the context of a significantly reduced defence budget,[1] a decrease in the number of personnel[2] and highly publicized problems with equipment and morale within the forces.

In the Canadian Parliament, the debate has extended beyond these defence department issues to the practice of parliamentary involvement in authorizing the international deployment of Canadian Forces. Some Canadians argue that Parliament should be involved in related discussions much sooner and have more formalized authority over the final decision. Others counter that such requirements would hinder the government's ability to respond quickly to crisis situations around the globe. This debate was highlighted in a chapter of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs' (SSCFA) April 2000 report, whose conclusions and recommendations are reviewed in this paper.[3]

To clarify the question of Parliament's role in the engagement of Canadian Forces overseas, this paper examines: the legal and constitutional authority for the commitment of Canadian military personnel abroad; the process whereby Canada has deployed its military (both in times of war and of peace); and the focus of the debates surrounding those deployments. Ultimately, this paper seeks to explore the appropriate degree of parliamentary involvement in

---

(1) Down 21.5% from FY93/94 to FY98/99.

(2) Down 17,675 (22.7%) from 77,975 military personnel in FY93/94.

(3) Although this document includes the findings of the Senate committee, its principal focus is on the debates and votes in the House of Commons.

making key defence decisions and how Parliament's role in such matters can be strengthened without compromising Canada's ability to respond swiftly and effectively to international crises.

LEGAL AND PROCEDURAL REQUIREMENTS[4]

As a matter of Canadian constitutional law, the situation is clear. The Federal Cabinet can, without parliamentary approval or consultation, commit Canadian forces to action abroad, whether in the form of a specific current operation or possible future contingencies resulting from international treaty obligations.

Under the Canadian Constitution [*Constitution Act,* 1867, sections 15 and 19], command of the armed forces – like other traditional executive powers – is vested in the Queen and exercized in her name by the federal Cabinet acting under the leadership of the Prime Minister. As far as the Constitution is concerned, Parliament has little direct role in such matters.

Of course, Parliament, especially the House of Commons, plays an indispensable though indirect role by voting or withholding funds and by retaining or withdrawing confidence in the Government of the day. Moreover, short of an actual vote, there are other mechanisms which enable parliamentarians to hold the Government accountable for its decisions and to register their own views. These include questions to Ministers, debates on the Estimates, and "take note debates."[5],[6]

Although Parliament has a specific statutory role in some national emergencies under the *Emergencies Act* and with respect to the active status of the Canadian Forces under the *National Defence Act*, Cabinet is only required to seek parliamentary approval in the event of conscription or specific states of emergency. Without consulting Parliament, Cabinet can deploy

---

(4) Much of this section comes from: Standing Senate Committee on Foreign Affairs [hereafter, SSCFA], *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*, "Chapter VIII: Parliament and Canada's External Security Commitments," April 2000.

(5) A "take note debate" is a debate on a motion, which says that the House takes note of an issue. This kind of debate merely allows Members to express their views; the motion does not require a vote.

(6) SSCFA, p. 71.

troops by an order in council.[7] Section 32 of the *National Defence Act* only "requires that Parliament (unless it is dissolved at the time) be sitting whenever any element of the Canadian Forces is placed on "active service" by the Governor in Council, or within ten days thereafter.[8] Although the *Act* does not specifically give Parliament any say in the matter,[9] the requirement may reinforce Cabinet's accountability to Parliament at such times by ensuring that parliamentarians are on hand to question and challenge the government."[10]

The effectiveness of section 32 in this regard can be limited, however, when Cabinet simply issues "blanket" active service orders. For example, the Canadian Forces have been on active service continuously since 1950 in furtherance of Canada's NATO commitments. Nonetheless, Cabinet has adopted the practice of issuing specific active service orders for major UN deployments.[11]

Of course, Cabinet is accountable to Parliament and ultimately to the electorate for its decisions. But given the potentially far-reaching and irrevocable nature of those decisions, it seems reasonable to consider whether the generally *ex post facto* scrutiny of executive policy

---

(7) SSCFA contains a more in-depth analysis of Parliament's statutory roles, p. 1-72. Also see Melanie Bright, "Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work?" *Vanguard*, Vol. 4, No. 4, 1999, p. 5.

An "order in council" is an order issued by the Governor in Council – that is, the Cabinet – either on the basis of authority delegated by legislation or by virtue of the prerogative powers of the Crown. It may deal, among other matters, with the administration of the government, appointments to office or the disallowance or reservation of legislation.

(8) R.S.C. 1985, c. N-5. Section 31(1) of the *National Defence Act* enables the Governor in Council to place the Canadian Forces, or any element thereof, on active service whenever "it appears advisable to do so" by reason of an emergency or for the defence of Canada, or "in consequence of any action taken by Canada under the United Nations Charter, the North Atlantic Treaty or any other similar instrument for collective defence that may be entered into by Canada." For further history and analysis, see Michel Rossignol, *International Conflicts: Parliament, the National Defence Act, and the Decision to Participate*, Background Paper BP-303, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, August 1992, p. 14-21.

(9) Active service status is not a prerequisite to the deployment of military forces within or outside of Canada, or to the liability of Canadian Forces members to serve. Active service status does, however, have implications for soldiers in terms of: coverage for benefits under the *Canadian Forces Superannuation Act*; the timing of release from the forces; the application of the Code of Service Discipline to reserve members in certain circumstances; and the applicability or aggravation of certain military offences.

(10) SSCFA, p. 71-72.

(11) Michel Rossignol, *International Conflicts: Parliament, the National Defence Act, and the Decision to Participate*, Background Paper BP-303, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, August 1992, p. 18-19.

in this area is sufficient. After all, legislatures of other countries (for example, the United States and Denmark) appear to have a greater role in foreign policy decision-making than does the Parliament of Canada. Moreover, past Canadian practice also seems to have allowed for more regular involvement of Parliament in foreign policy matters.[12]

ANALYSIS

According to Professor Nossal, "one of the most deeply rooted traditions in Canadian foreign policy is the idea that only Parliament should decide to commit Canadian forces to active service overseas."[13] The application of this theory to practice – whether for an offensive deployment or for peace operations – has been inconsistent as the analysis of deployments in appendix 1 shows. To complicate matters, since the early 1990s it has become more difficult to distinguish offensive from non-offensive missions, because peace support operations have increasingly become high-risk for personnel. Involvement of Parliament in this decision-making has ranged from no consultation at any time to a full debate and vote in the House *before* the making of a formal commitment. In many cases, however, debate came only after the government had made its decision, or so close to a deadline that it had little influence on the final decision.[14]

Although the current government has increased the *frequency* of parliamentary debate on deployment, more deployments have been at issue. This may simply reflect the increase in debates. Apparently, the government has not established criteria (such as the size of the force or duration of the commitment) to guide whether a given deployment will be debated or not. In some cases, it was only after opposition parties complained publicly about the lack of parliamentary debate that a government proceeded to hold discussions within the House of Commons. Some would argue that little appears to have changed over the years to strengthen

---

(12) SSCFA, p. 70. Also see p. 74 for more information about the practice in the United States and Denmark.

(13) Kim Richard Nossal (Department of Political Science, McMaster University), "'Parliament will decide' revisited: legislative involvement in the deployment of Canadian Forces overseas," Brief to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Ottawa, 8 June 1999, p. 2.

(14) Melanie Bright, "Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work?" *Vanguard*, Vol. 4, No. 4, (1999), p. 5.

parliamentary oversight in this area. Even individual government-party Members of Parliament outside Cabinet have little input into decisions on the use of the Canadian military, let alone any real power to affect those decisions.

Debate on changes in mandates or other actions during a mission are even rarer than those on initial deployment. Typically, mid-mission decisions are not brought back to the House. According to the current Minister of National Defence, this reflects a precedent established in the Second World War and Korea, whereby

> Parliament was involved in the first-principle debates to commit or not to commit [Canadian Forces for international deployment]. The nature and extent of that commitment – where, when, how, and with what Canadian troops would engage the enemy – was not something for parliamentary review. This same model has applied to the initial peacekeeping deployments to recent conflicts in the Middle East and Cyprus. Parliament debated [the] commitment in principle, and the Government, advised by its military staffs, defined and managed that commitment subject, after the fact, to parliamentary review.[15]

To complicate matters further, many decisions must be based on factors beyond Canada's control: "the reactive nature of Canada's foreign policy means that much of the agenda is not the Canadian government's to set."[16] Unilateral action by other countries (such as the United States), alliances (such as NATO), or multilateral institutions (such as the United Nations), in many instances, make parliamentary input impossible. It would not be diplomatically feasible to withhold all comments on Canada's position from foreign representatives until after a parliamentary debate, particularly when most such decisions seek to address emerging crises within compressed timeframes.[17] Moreover, "once Canada commits troops, it has written off its right to act independently, and has become just another 'troop contributing nation' participating under a common policy adopted by the UN; and Canada becomes 'locked in'. Subsequent Parliamentary involvement is largely ineffective."[18]

---

(15) Hon. Arthur C. Eggleton, Minister of National Defence, Letter to a Member of Paliament about Parliament's role in the deployment of the Canadian Forces, 7 April 2000, p. 3.

(16) Nossal (1999), p. 5.

(17) *Ibid.*

(18) Bright (1999), p. 6.

The parliamentary calendar places yet another constraint on Canadian governments' ability to engage Parliament actively before deciding how to proceed. Professor Nossal notes that, when combined with the "huge distances" that separate many members' constituencies from Ottawa, the fact that Parliament is not constantly in session renders meaningful input on its behalf into the making of day-to-day foreign policy near impossible: "Instead, the folk who are on duty [...] 24-hours a day, 7 days a week, and 52 weeks a year – ministers in cabinet, or, more properly, their officials – are perfectly placed to deal with the unpredictable rhythms of world politics. [...] Decisions can rarely wait until the members are reassembled and parliament organized for a debate."(19)

Nonetheless, when the international deployment of Canadian Forces *has* been debated in the House of Commons, those debates did *not* typically focus on geopolitical reasons or interests which prompted Canada to become involved (or not). Strong support for a given military operation usually existed across party lines, especially if the mission in question had been authorized by the United Nations Security Council and/or if deployment had already occurred – that is, the engagement of Canadian Forces was *de facto*.

Rather, debate tended to focus on the ability of Canada and the armed forces – given the current environment of limited human, material and financial resources – to take on new commitments. Many challenges to the government revolved around providing adequate equipment and personnel to ensure the Canadian military was not over-stretched and could complete its assignments without causing undue risk, either physical or mental, to it personnel. Questions seemed to focus more on whether Canadian Forces should be deployed *if/when* they did not have the proper resources to do the job safely, rather than on whether they should be sent at all.

Other questions from opposition Members inquired about the details of a deployment (its objectives, degree of risk, size, cost and expected duration), whether appropriate resources were available, and if there were any conditions on participation. Members of Parliament also wanted assurances that all other options had been exhausted and that solutions to the original source of conflict would continue to be pursued. They wanted to know about the government's long-term plans, particularly in the event of escalation.

---

(19) Nossal (1999), p. 5.

Of course, the major challenge to the government in most cases was to justify why Parliament had not been consulted or asked to vote with respect to these matters. Typically, opposition parties have not argued against the deployment of Canadian Forces. Ultimately, the problem is seen to be with the political process, not the actual act of deploying troops.

In the view of one academic, "when Canadian prime ministers say that parliament will decide such important matters [as the deployment of military forces overseas], they in fact do not really mean it. They do not mean it because they know formal parliamentary approval to be legally and constitutionally unnecessary. … the use of the Canadian Forces abroad, whether to go to war or to engage in peacekeeping, is, in British parliamentary systems, the prerogative of the executive."(20) Indeed, we are once again faced with the fact that, with the possible exception of a declaration of war,(21) there is no legally required role for the Canadian Parliament to approve Canada's participation in external military operations, despite attempts to change this situation.

ATTEMPTS TO CHANGE PRACTICE

In its April 2000 report, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs considered the lack of parliamentary approval of overseas Canadian Forces' deployments of Canadian forces to be "unacceptable" and stated that "Parliament should always be consulted […] when Canadian troops are deployed abroad."(22) It also noted that the 1994 *Special Joint Committee on Canada's Defence Policy* and the 1997 *Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia* had called for enhanced parliamentary oversight of defence matters and made recommendations to that effect, with little impact. In his May 1996 *Report*, the Auditor General of Canada did the same.(23) In addition, Members of Parliament have used private members' motions and opposition days in an attempt to require such a vote, at least in the House of Commons, *before* a decision is made. However, the government has consistently defeated these initiatives.

---

(20) *Ibid.*, p. 2.

(21) Rossignol (1992), p. 3-4.

(22) SSCFA, p. 74.

(23) Bright (1999), p. 5.

For example, Reform MP Chuck Strahl introduced a private bill, Bill C-295, in the House for first reading on 7 December 1994. The bill proposed amending the *National Defence Act* to provide for a vote in Parliament before Canada could commit to overseas operations, according to certain basic requirements. For example, the operations would have to be UN-authorized and involve a minimum of 100 CF personnel for at least one month. The mission would have to have specified objectives and duties as well as a clear role for Canada, while the government would have to establish a clear end date and its maximum planned expenditure for that mission. However, it did allow certain exceptions for outstanding circumstances. The bill was defeated on second reading on 19 June 1995.(24)

Reform MP Bob Mills' similar attempt on 23 October 1996 was also eventually defeated.(25) On 10 June 1998, Parliament began consideration of yet another Private Members' motion (number 380) by Mr. Mills. In speaking to his motion, Mills explained that it had a three-part approach. First, in an information session of two hours, Members of Parliament would sit in the House of Commons as a sort of committee of the whole to hear from military, foreign affairs and academic experts and be informed of the history of the part of the world to which it was proposed troops would be dispatched. Second, in a debate of two hours, speakers from each party would present their party's opinion on the proposal from a military and foreign affairs perspective. Finally, all Members would vote on whether to deploy CF personnel to the operation under consideration. If passed by the House, the motion would be transferred to a committee, which could then make appropriate adjustments.

The opposition parties argued for a change in how information on the activities and commitments of CF was brought to the House, in order to achieve greater accountability, transparency and legitimacy as well as to avoid the "top-down" Cabinet decision approach to engaging CF abroad. The opposition said that special "take note" debates took place too late to influence the outcome and that key players from the government were frequently absent from the chambers for the duration of any such debates; expressed concern about the military's lack of capability, in view of funding, equipment and personnel deficiencies, to continue to participate so widely around the world; and argued that voting would ensure a more democratic process,

---

(24) House of Commons, *Journals*, 7 December 1994 and 19 June 1995.

(25) House of Commons, *Journals Index*, 35-2, p. 137.

involving elected representatives to a greater extent and bolstering formal support for the government's actions in a true expression of Parliament's sentiment.

The government countered with references to its constitutional legal right to make such decisions independent of the legislature. It maintained that requiring a vote would "handcuff" it and deprive it of the necessary flexibility to respond quickly and decisively to emergency situations through the dispatch of troops on short notice. Government members noted that "additional steps in the deployment process risk[ed] delaying [its] ability to respond"[26] and could compromise alliance commitments under NATO and NORAD.

Finally, the government asserted that parliamentary procedure on the issue of military deployments had progressed significantly and would continue to do so without requiring a formal vote. As an example, it cited the practice that had emerged of consulting Parliament (when it was in session) through "take note" debates in which all Members had an opportunity to express their views. Moreover, the government had attempted to involve all parties in its decision-making even when Parliament was not in session: during the situation in Haiti (when Parliament was in recess), the government informed the appropriate porte-parole from each of the opposition parties of the government's intentions and requested their agreement for action without recalling Parliament. The government also pointed out that it had pursued other means of involving Parliament in its decisions, such as having Ministers appear before standing committees.

The motion was debated in the House on three separate occasions (10 June 1998, 29 October 1998 and 4 February 1999) before being defeated on 9 February 1999, despite support from most members of all four opposition parties.

Later, on 19 April 1999, during its allotted day, the Bloc moved

> That this House demand that the government submit to a debate and a vote in this House the sending of Canadian soldiers to the Balkans who may be involved in military or peacekeeping operations on the ground in Kosovo and the Balkan region.[27]

---

(26) Canada, House of Commons, *Debates*, 10 June 1998 at 1825.

(27) Canada, House of Commons, *Debates*, 19 April 1999 at 1205.

Their main complaint was with regard to the lack of ongoing information about the mission. The Liberals responded that the motion was "imprecise at best" and that, if the House did not support the government, the opposition should introduce a motion of non-confidence. Government members further argued that the motion: dealt with a hypothetical situation; would set an unworkable precedent by requiring micro-management of the mission, thereby undermining day-to-day efficiency; and would hinder the deployed forces' ability to respond swiftly and flexibly to new crises. Ultimately, the motion failed to pass.

The most recent attempt on record to have a compulsory vote came, interestingly, from the Senate. The Upper House's Standing Committee on Foreign Affairs has argued that

> While the requirement of an explicit and timely vote in Parliament on external military action may ultimately be deemed to be undesirable or feasible on policy or procedural grounds, the idea should not be rejected out of hand as being incompatible with Canadian parliamentary democracy. Indeed, such a practice could have salutary effects in terms of enhancing both the involvement of parliamentarians in foreign and military affairs and the democratic legitimacy of such decisions.(28)

Consequently, the Committee recommended

> That both Houses of Parliament have the opportunity to debate and approve at the earliest possible moment Canadian participation in any military intervention or external conflict situation, including peacekeeping and peacemaking missions, with the Government clearly spelling out Canada's interest in the situation and the scope of Canadian involvement.(29)

The government has not yet responded to the report. Given the preceding examples, however, one might conclude that the government will resist any attempt to place constraints on its ability to act freely and avoid micro-management in the matter of deploying Canadian forces internationally.

---

(28) SSCFA, p. 76.

(29) SSCFA, p. 77, Recommendation 13.

OTHER OPTIONS FOR PARLIAMENTARY SCRUTINY

The most obvious, although limited, means of exercising Parliament's authority over the international deployment of Canadian Forces consists of its ability to withdraw confidence from the government in the House of Commons and to refuse to do the government's supply (money) business.[30] As long as Parliament uses neither of these powers, it implicitly approves the government's exercise of its executive powers.[31] To withdraw support or deny a supply bill would be difficult, however, in view of a government majority and the claims of party loyalty. Furthermore, as the Senate committee notes: "denying funds to the Government and withdrawing confidence are rather blunt instruments for expressing dissenting views on such issues. Moreover, the opportunities for scrutiny and dissent that are offered by the Supply process cannot always be used in an effective or timely fashion. In the case of Kosovo, for example, it was only in November 1999, five months after the action had ended, that Parliament had an opportunity to vote funds expressly earmarked for that opposition."[32]

Alternatively, Parliament can be involved in decisions to deploy CF by other means, for example, through hearings in committees and briefings by public officials. (It has been noted that Committee activity has increased since 1969.[33]) Standing committees have already been used as a forum for more ample debate on international deployments. For example, in April 1998, a special joint meeting of the House standing committees on foreign affairs and defence was held to discuss possible Canadian participation in a peacekeeping force in the Central African Republic. As a member of the government explained: "This option was chosen because of the need to make a decision and deploy troops as rapidly as humanly possible. Both ministers attended the special meeting and a unanimous resolution in favour of Canadian assistance was adopted."[34]

---

(30) SSCFA, p. 72 and 75.

(31) Kim Richard Nossal (Individual Presentation), Senate Standing Committee on Foreign Affairs, *Evidence*, Issue 41, 8 June 1999, p. 22.

(32) SSCFA, p. 75.

(33) Bright (1999), p. 5.

(34) Canada, House of Commons, *Debates*, 10 June 1998 at 1825.

In addition, the Department of National Defence makes available a monthly update of its "D PK POL Peace Support Operations SITREP." This non-classified document identifies those peace support operations since 1945 to which the Canadian Forces have provided personnel, their role, and the size and duration of the commitment. It also mentions operations in which Canada has chosen not to participate. Regular reporting by the Department to, and scrutiny of, this list in the House of Commons Standing Committees on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) and on Foreign Affairs and International Trade (SCOFAIT), as well as the Standing Senate Committee on Foreign Affairs (SSCFA), would ensure some awareness among parliamentarians of Canada's military commitments overseas. The Department has also begun to offer occasional operational briefings which may be of interest to committee members and, indeed, all parliamentarians. (Transcripts of these briefings are available on the DND website.)

Finally, the House committees regularly review their respective department's *Main Estimates*. This exercise provides an excellent opportunity to scrutinize both departmental planning and budgeting and to comment accordingly. In its April 2000 report, the SSCFA acknowledges the importance of this and recommends that it be afforded the same opportunity.[35]

CONCLUSIONS

In 1999, a defence analyst commented on the view that "Canadian politicians are not interested in defence policy. Neither are they conversant with nor much interested in the Canadian Forces, except in a kind of folksy regard one has for the family pet."[36] The vibrant debate over Parliament's role in the international deployment of the Canadian Forces, however, suggests that Canadian politicians want very much to have a say in how the military is used to fulfil Canada's foreign policy. Furthermore, it is ultimately the responsibility of Parliament to

---

(35) SSCFA, p. 77, Recommendation 15.

(36) Douglas L. Bland, *Parliament, Defence Policy and the Canadian Armed Forces*, The Claxton Papers, No.1, September 1999, p. 3.

hold the government accountable for its decisions, including those related to military operations.[37]

Evidently, practice has been inconsistent on this matter. Even the current practice of holding "take note" debates *that do not involve* a vote is applied erratically and without a clear rationale. One academic concluded that:

> The historical record suggests that the Canadian legislature is simply not well positioned to participate in such decisions [on the deployment of Canadian Forces]. And suggests that members of Parliament should reconcile themselves to the essentially *ex post facto* role that Canadian parliaments have historically played in this respect: in other words, to assess, via debate and discussion, executive decisions already taken. The element of discussion is crucial, for the putting of different views, and the subjection of particular perspectives to critical analysis, all combine to make better policy.[38]

Indeed, constitutional requirements are not likely to change. As long as a majority government holds power and opposes a mandatory vote, it is improbable that any attempt at change will succeed (unless it is initiated by the governing party itself). This does not preclude greater parliamentary involvement through other means, such as scrutiny in committees, review of the *Estimates*, and so forth. In addition, recent changes implemented by the government have moved toward greater all-party involvement and input on deployment of forces (although not always *before* a decision is made).

As a minimum, Members of Parliament (and Senators) can insist that they be provided with as much information on engagement as possible – on the mandate, terms and objectives of a mission, risk factors, number of Canadian troops to be employed, duration, cost, other participants, and Canada's interest in the region – before any debate takes place. "Effective oversight need not derive from Parliament micro-management of Cabinet. Rather, the key to effective oversight is proper information to Parliament."[39] One thing is certain – the debate will continue.

---

(37) Bright (1999), p. 7.

(38) Nossal (1999), p. 6.

(39) Bright (1999), p. 7.

APPENDICES

APPENDIX 1

COMBAT AND OTHER DEPLOYMENTS

To analyze parliamentary input into the international deployment of Canadian Forces (CF), a number of criteria must be established to distinguish between such cases as recent military action involving the Canadian Forces in Kosovo under NATO and peacekeeping operations under United Nations' auspices. With regard to the type of tasks carried out, the NATO-led mission in Kosovo would be more appropriately grouped with the Persian Gulf War, the Korean War, and the First and Second World Wars, in which Canadian military personnel were used for combat, as opposed to exclusively neutral or humanitarian, tasks. Similar criteria have been applied to distinguish Canadian participation in Somalia under the United States-led UNITAF from the UN-led UNOSOM. One could assume that Parliament's oversight of combat deployments would be more significant.

1. Combat Deployments[40]

a. Boer War

Under the government of Wilfrid Laurier, Cabinet decided in October 1899 on Canadian participation in the Boer War. Parliament had no role in this decision.[41]

b. World War I

Britain declared war on 4 August 1914. Under the government of Robert Borden, by orders-in-council on 6 and 10 August (while the House of Commons was not sitting), Canada made a commitment to send an expeditionary force to Europe. Subsequently, Prime Minister Borden reconvened Parliament early to hold a special war session from 18 to 22 August 1914. During this special session, the House "unanimously confirmed the actions of the executive" by debating and adopting a motion to approve the address in the reply to the Speech from the Throne presented on 18 August, which had indicated "the measures the government would take to deal with the war."[42]

---

(40) Much of the information in this section, as it deals with the Persian Gulf War, the Korean War, and the First and Second World Wars, is taken from Rossignol, (1992).

(41) Nossal (1999), p. 3.

(42) Nossal (1999), p. 3 and Rossignol (1992), p. 2.

c. Russian Civil War

In his testimony before the Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Professor Nossal noted that, "in August 1918, the Borden government authorized the dispatch of a field artillery brigade [...] and in October 1918 the government approved the sending of a force of some 4,000 men to Siberia. In neither case was Parliament consulted by the Borden government, and no debate of the Canadian intervention in Russia took place."[43] Some might argue that this incident was an offshoot of the Great War, which had already been debated in the House of Commons, and thus did not require further consultation with Parliament.

d. World War II

Conversely, "in 1923, Prime Minister W.L. Mackenzie King declared that only Parliament should ultimately decide on Canadian participation in foreign conflicts:"[44]

> It is for Parliament to decide whether or not we should participate in wars in different parts of the world, and it is neither right nor proper for any individual nor for any groups of individuals to take any step which in any way might limit the rights of Parliament in a matter which is of such great concern to all the people of our country.[45]

In keeping with this assertion, Cabinet, although it had decided that Canada would side with Britain, agreed on 24 August 1939 that no firm decision would be made before war actually broke out.[46]

When the war started in Europe, Parliament was not in session and was not scheduled to return before 2 October; however, it resumed sitting on 7 September 1939. As in 1914, the Governor General read a Speech from the Throne; and Parliament debated an Address in reply to the Speech from the Throne. During this debate, which began on 8 September, Prime Minister Mackenzie King explained that Parliament's approval of the Address in reply to the Speech from the Throne would pave the way for a formal declaration of war.

---

(43) Nossal (1999), p. 3.

(44) SSCFA, p. 72.

(45) Canada, House of Commons, *Debates*, 1 February 1923, p. 33.

(46) Nossal (1999), p. 3.

The motion to adopt the Address was passed in the Senate while the House of Commons continued debate on the motion and adopted it late in the evening of 9 September. No specific time frame for declarations of war or similar statements was set by the course followed in 1939, but the practice of having both Houses of Parliament adopt an Address in reply to the Speech from the Throne was confirmed and a new precedent was set for the sequence of events leading up to the issuance of the order-in-council. In 1914, the order-in-council had been proclaimed the day the war started and parliamentary debate followed; however, in 1939, parliamentary debate preceded the order-in-council declaring war. This was the procedure followed when war was declared on Italy in 1940.(47)

Subsequent declarations of war by Canada during the Second World War [against Japan, Hungary, Romania and Finland] took place without any parliamentary debate," as they were considered "all part of the same war." "The Debates of the House of Commons do not indicate that the opposition objected to the fact that Parliament had not been reconvened to adopt motions concerning the declarations of war on Japan, Hungary, Romania and Finland. Indeed, there was generally little criticism of the process the government followed to indicate formally that Canada was at war.(48)

e. Korean War

Although the declarations of war during the First and Second World Wars established a number of parliamentary precedents, a completely different set of circumstances has prevailed since 1945 when the United Nations Charter was signed; Canada has participated in a number of international conflicts, but has never declared war. The process through which this came about can be understood by looking at how Canada became involved in the Korean conflict between 1950 and 1953.

Following North Korea's invasion of South Korea on 25 June 1950, the Security Council of the United Nations passed a resolution requesting member countries of the UN to assist South Korea in dealing with North Korean aggression and to re-establish peace in the region. On 26 June, Secretary of State for External Affairs, L.B. Pearson made a statement in the

---

(47) Rossignol (1992), p. 3-4.

(48) *Ibid.*, p. 5-6.

House of Commons concerning the Korean situation and read into the record the text of the Security Council resolution.[49]

On 27 June, following the UN decision to respond to the invasion with force, the Canadian Cabinet met. Shortly thereafter, the Prime Minister invited opposition leaders into a special conference, an unusual development. Subsequently, on 29 June, after a full debate in the House of Commons, all but one MP supported the government's decision to join in the multilateral use of force.[50]

On 30 June, Prime Minister St. Laurent, commenting on the Korean situation and the Security Council resolution, said:

> Any participation by Canada in carrying out the foregoing resolution – and I wish to emphasize this strongly – would not be participation in war against any state. It would be our part in collective police action under the control and authority of the United Nations for the purpose of restoring peace to an area where an aggression has occurred as determined under the charter of the United Nations by the security council, which decision has been accepted by us.
>
> He continued:
>
> I would add, however, that if we are informed that a Canadian contribution to aid United Nations operations, under a United Nations commander, would be important to achieve the ends of peace, which is of course our only purpose, then the government wishes parliament to know that it would immediately consider making such a contribution.[51]

In short, the Prime Minister made it clear that Canada was ready to send military personnel and equipment to help South Korea deal with the aggression if the United Nations considered such action necessary. Canada would not have to declare war on North Korea.[52]

When Parliament returned on 29 August 1950, it was for a special session that dealt with a national railroad strike, as well as with the situation in South Korea; however, the

---

(49) *Ibid.*, p. 8.

(50) Nossal (1999), p. 3.

(51) Canada, House of Commons, *Debates*, 30 June 1950, p. 4459.

(52) Rossignol (1992), p. 8-9.

Speech from the Throne made it clear that the Korean situation was the main purpose. The Canadian government wanted a rapid expansion of Canada's military forces as a whole, as well as an increase in the number of Canadian personnel involved in the Korean police action. Thus, the government introduced new legislation, including the *Canadian Forces Act* to amend the *National Defence Act* and the *Defence Appropriation Act* to increase the defence budget.

The special session of Parliament did not, however, debate or pass a motion specifically dealing with the government's decision concerning Canadian participation in UN police action in Korea. Indeed, during debate on the *Canadian Forces Act*, an opposition Member asked the Prime Minister if there would be a resolution authorizing the sending of troops to Korea. Mr. St. Laurent replied:

> No, sir; that would be something which has never been done. The government announces to parliament what its policy is, and asks parliament for the ways and means to carry it out. It is for that reason that we have our appropriation bill. If parliament does not authorize the ways and means to carry out the policy, it cannot be carried out.(53)

The *Defence Appropriation Act* was passed by Parliament, thereby authorizing the ways and means for the government to carry out its policy on the Korean conflict."(54)

f. Gulf War (U.S.-led)

Because the measures taken against Iraq, like those against North Korea in 1950, did not require Canada to declare war, it was not necessary for Parliament to debate a declaration of war. It was also within the powers of the government, without recalling Parliament, to authorize other actions taken by Canada shortly after Iraq's invasion of Kuwait.

For example, when on 6 August 1990 the United Nations Security Council passed Resolution 661, which made it mandatory for UN members to impose strict economic sanctions on Iraq, the Canadian government did so by invoking the *United Nations Act*, which stipulates

---

(53) Canada, House of Commons, *Debates*, 8 September 1950, p. 495.

(54) Rossignol (1992), p. 9-10.

only that any orders and regulations made under it will be tabled as soon as Parliament returns.(55)

However, on 23 October 1990, the House of Commons was asked to and did approve a motion that affirmed support for the "sending of members, vessels and aircraft of the Canadian Forces to participate in the multinational military effort in and around the Arabian Peninsula."(56) Then, on 29 November 1990, the UN Security Council passed resolution 678, authorizing the use of force against Iraq after a 47-day "pause for peace" (ending 15 January 1991). That same day, the House of Commons passed a further motion supporting "the United Nations in its efforts to ensure compliance with Security Council resolution 660 and subsequent resolutions."(57)

Finally, as the 15 January 1991 deadline approached, the government recalled Parliament from recess for an emergency debate on a government motion to "reaffirm [the House of Commons'] support of the United Nations in ending the aggression by Iraq against Kuwait."(58) The debate focused on whether Canada should participate in a non-UN-led mission, especially one that was offensive in nature. Opposition parties questioned the merits of the United Nations' aggressive response to the Iraq/Kuwait situation, because it had failed to act at all in other similar circumstances. The non-government parties also claimed that it was premature to wage war before all other options (sanctions, diplomatic negotiations, etc.) were exhausted. The official opposition even attempted (unsuccessfully) to amend the government's motion "to exclude offensive military action by Canada at [that] time."(59) However, the debate was made moot with the United States' initiation of hostilities on 16 January. Despite this, all parties agreed to allow the debate to continue. The government's original motion was passed unchanged on 22 January 1991. By this time, all parties had stated their support for the Canadian troops in the Gulf (while urging the government to pursue an end to the conflict).(60)

Although there was no formal declaration of war, Parliament debated Canada's participation in the Persian Gulf conflict and passed motions approving the measures taken in

---

(55) *Ibid.*, p. 13.

(56) Canada, House of Commons, *Journals*, 23 October 1990, p. 2157.

(57) Canada, House of Commons, *Journals*, 29 November 1990, p. 2320-2323.

(58) Canada, House of Commons, *Debates*, 15 January 1991, p. 16984.

(59) Canada, House of Commons, *Debates*, 15 January 1991, p. 16995 and 17130-17131.

(60) Canada, House of Commons, *Debates*, 22 January 1991, p. 17568.

accordance with United Nations police action. Parliament was also advised that Canadian Forces personnel had been placed on active service. The procedure followed was not exactly the one used in 1950 for the other UN police action, but in 1990-1991, Parliament passed specific motions and was thus more directly involved.

The need for motions to reaffirm previous motions in 1990-1991 arose from the complexity of the Persian Gulf issue and the controversy it generated. The fact that a further resolution was called for "in the event of the outbreak of hostilities involving Canadian Forces," even though the military personnel had already been placed on active service, created an important precedent. Parliament passed not only a motion to approve the government measures (such as deploying troops) taken to deal with the conflict, but also a motion to approve the actual participation of Canadian Forces personnel already in the combat zone."[61]

g. Somalia (U.S.-led)

The United Nations Security Council by resolution 794 approved a United States-led enforcement mission to Somalia (UNITAF) on 3 December 1992. This effectively changed the mandate of UNOSOM (the preceding peacekeeping mission) and approved the use of force.

The next day, a member of the Opposition called for debate in the House of Commons *before* the government made its final decision. The Secretary of State for External Affairs (SSEA) answered that the government would make an announcement reflecting its decision later that day and that, thereafter, there would be "a discussion in Parliament as to the implications of that decision."[62]

Three days later, another opposition MP stated that "a decision to send troops into a war zone is a major one that should be debated by Parliament before the fact" and that "this decision [on Canadian participation in UNITAF] was made without consulting Parliament, without debate."[63] To this, the SSEA replied that:

> [I]t is the government's responsibility to formulate and make decisions on major issues, such as the situation in Somalia, [...] to take decisions in a timely way [...] and our prerogative to do that.[64]

---

(61) Rossignol (1992), p. 22.

(62) Canada, House of Commons, *Debates*, 4 December 1992, p. 14652.

(63) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 December 1992, p. 14727.

(64) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 December 1992, p. 14728.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

However, later the same day, the government held a special debate and moved to "affirm [the House of Commons] support ... for Canadian participation in the multinational effort ... in Somalia."[65] The motion passed.

During the debate, the opposition parties questioned what Canada's commitment involved, whether the Canadian troops would be fully supported and properly equipped, and whether the government had explored a long-term solution to the conflict. Although they ultimately supported the UN decision, as well as Canadian participation in the mission, they opposed what had taken place within Parliament. One Member suggested that Canada "need[ed] to have either a combined committee of the Senate and the House or a combined defence and external affairs committee ... a standing institutionalized system of parliamentary watch on this operation" and others.[66]

h. Kosovo (NATO-led)

The government first consulted the House of Commons on the situation in Kosovo on 30 September 1998, when it moved that the House "[express] its profound dismay and sorrow concerning the atrocities being suffered by the civilian population in Kosovo and [... call] on the Government of the Federal Republic of Yugoslavia and the parties involved in this inhumane confrontation to put down arms immediately and start negotiating a solution."[67] The motion was agreed to, although not put to a vote.

A week later, on 7 October 1998, the government held a "take note" debate in which the House noted "the dire humanitarian situation confronting the people of Kosovo and the government's intention to take measures in cooperation with the international community to resolve the conflict, promote a political settlement for Kosovo and facilitate the provision of humanitarian assistance to refugees."[68] At that time, the opposition parties questioned the government about how far it intended to go, what dangers the Canadian troops would face, whether they were ready and properly equipped for another operation, and whether the

---

(65) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 December 1992, p. 14737.

(66) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 December 1992, p. 14799.

(67) Canada, House of Commons, *Debates*, 30 September 1998, p. 8583.

(68) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 October 1998, p. 8914.

international community (or even the Canadian government itself) had developed a long-term plan or established its political and military objectives. Members also expressed concern about the legality of any action that had not been authorized by the United Nations and the possible negative implications of such action on the international organization. As this would be the first time that Canada had participated in a foreign conflict without UN authorization since the organization's creation in 1945, many Members would have preferred to await a resolution in the Security Council.

When questioned further about the possibility of military action, the Minister of Foreign Affairs, Lloyd Axworthy, stated that he did "not think it would be very appropriate … to outline what the steps [of military action by NATO] would be until the decisions [were] taken."[69] Indeed, the wording of the government's motion left the term "measures" undefined so that the possibility of military involvement was neither specified nor excluded. In a later debate, one opposition MP would note that the government used this debate "to claim it was entitled to take part in air strikes" with the House's support, although he did not believe this to be a valid assertion.[70]

A second "take note" debate took place on 17 February 1999, when the House noted the possibility of "Canadian peace-keeping activities in Kosovo."[71] The debate focused on peacekeeping and did not contemplate the combative role the Canadian Forces eventually played in the confrontation.

After NATO airstrikes began in Kosovo on 24 March 1999, opposition Members berated the military and the government in general, specifically the Minister of National Defence, for not holding briefings and a debate on the escalating situation. The Prime Minister subsequently announced to the House that the Ministers of Foreign Affairs (MFA) and of National Defence (MND) had discussed the situation with the respective parties' critics.[72] Later that day, following a joint statement by the MFA and MND,[73] each party's critic made a

---

(69) Canada, House of Commons, *Debates*, 7 October 1998, p. 8917.

(70) Canada, House of Commons, *Debates*, 12 April 1999, p. 13596.

(71) Canada, House of Commons, *Debates*, 17 February 1999, p. 12038. The House also noted, at the same time, "possible changes in peacekeeping activities in the Central African Republic."

(72) Canada, House of Commons, *Debates*, 24 March 1999, p. 13433.

(73) Canada, House of Commons, *Debates*, 24 March 1999, p. 13442-13444.

statement. The discussion focused on what would happen next and whether Canadian troops would become further involved. The opposition parties sought assurances for the safety of CF personnel and that their equipment was adequate for the tasks they would be given. They also pressed the role of Parliament in the whole issue and demanded that the House of Commons be consulted in the event that the situation escalated (for example, if ground troops were to become involved). The earlier debates in November and February had not dealt with future escalations.

Regular briefings were held at the Department of National Defence, (DND) and officials from DND and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) presented weekly (and sometimes twice-weekly) updates and took questions at combined meetings of the Standing Committees on Foreign Affairs and International Trade and on National Defence and Veterans Affairs. The government held a third "take note" debate on 12 April 1999, asserting "the government's determination to work with the international community in order to resolve the conflict and promote a just political situation that leads to the safe return of the refugees."(74) At that time, the Minister of National Defence committed "that if there were any substantive change in terms of [Canada's] involvement in this matter [... the government] would come back to the House for discussion."(75)

A week later, during Oral Question Period on 19 April 1999, Prime Minister Jean Chrétien asserted that "depending on the nature of the request [i.e., to deploy Canadian ground troops in Kosovo under NATO], I will advise if we should or should not have a vote."(76) In other words, while he reserved the right to decide whether a vote would be held, he did not rule it out as a possibility. Ultimately, ground troops were never requested and no other "take note" debate was held, nor any vote.

B. Other Operations: Peace Support, etc.

The changing nature of peace support operations means that they are more complex and often more dangerous than traditional peacekeeping. One can make distinctions between operations according to the size of the deployment, the proximity of CF personnel to

---

(74) Canada, House of Commons, *Debates*, 12 April 1999, p. 13573.

(75) Canada, House of Commons, *Debates*, 12 April 1999, p. 13596.

(76) Canada, House of Commons, *Debates*, 19 April 1999, p. 14018.

combat zones, and the resulting level of risk in theatre. In addition, particularly with regard to missions that span several years (even decades), it is important to consider that CF contingents may have been augmented significantly or tasked with different responsibilities at various points in time – as is the case in the former Yugoslavia. Such changes would, one assumes, be of as much interest to Parliament as proposed involvement at the onset of an operation and would require equal debate; recent precedent seems to confirm this.

The analysis below is *not* by any means exhaustive; Canada has been involved in more than 40 peace support and related operations since 1945. The sample cases serve only to highlight the different approaches to parliamentary involvement in the authorization of international deployment of Canadian Forces. Appendix 2 to this paper lists Canadian military participation in peace operations since the end of the Second World War, and notes whether and when those deployments were formally debated in the House of Commons.

Furthermore, to establish unequivocally whether Parliament has (1) been consulted before or after a decision to deploy and (2) voted on the deployment of Canadian Forces personnel, one would need to know the *exact* dates of commitment of forces and/or deployment. Unfortunately, this information is not readily available from the Department of National Defence[77] and, as a result, in many cases it is impossible to determine whether a debate or vote occurred *prior* to deployment. Consequently, analysis focuses more on the wording of the motion before the House (if any was presented) and the content of the debates.

1. Creation of the United Nations (1945) to October 1993

Although the UN Charter does not oblige Canada to participate,[78] Canada has a strong tradition of providing personnel and resources to United Nations' operations. Canada has also been active in numerous other international efforts to restore or maintain, monitor and reinforce peace in many parts of the world.

---

(77) Hon. Arthur C. Eggleton, Minister of National Defence, Letter to a Member of Parliament about Parliament's role in the deployment of the Canadian Forces, 7 April 2000, p. 1.

(78) SSCFA, p. 73.

a. Indochina Commissions

Following the war in Korea, Canada was nominated to serve on the three truce supervisory commissions. Without any reference to Parliament, the Canadian government committed itself to this service on 28 July 1954.(79)

b. Suez Canal

On 2 November 1954, while Parliament was not sitting, Prime Minister Pearson offered Canadian forces to the General Assembly for a peace mission in the Suez Canal. Subsequently, on 26 November, well after Pearson had fully committed the Canadian forces, the government convened a special four-day session of Parliament to consider the matter.(80)

c. Cyprus

According to Professor Nossal, Canada's long involvement in Cyprus also began when Parliament was not sitting: in mid-February 1964, Prime Minister Pearson made a private commitment to the British prime minister and forces were put in training.(81) Pearson had promised that no troops would be committed without parliamentary approval, however. Consequently, on 13 March 1964, he moved that the House of Commons "approve the participation of Canadian forces in the United Nations international force in Cyprus."(82)

During the debate, the Leader of the Opposition, J.G. Diefenbaker, recalled the principle detailed in 1925 by Arthur Meighen – that Parliament should decide on the participation of Canadian troops abroad. He noted that, though this view had not been generally accepted, the current request for the House's approval could be seen as a further step towards the establishment of the principle."(83) Ultimately, the motion was agreed to, on division. The House even went one step further to request concurrence from the Senate on the matter.(84)

---

(79) Nossal (1999), p. 4.

(80) *Ibid.*, p. 4.

(81) *Ibid.*, p. 4.

(82) Canada, House of Commons, *Debates*, 13 March 1964, p. 911.

(83) Canada, House of Commons, *Debates*, 13 March 1964, p. 917.

(84) Canada, House of Commons, *Debates*, 13 March 1964, p. 926.

However, Professor Nossal notes that Canadian troops had already been dispatched for service in Cyprus "fully two hours before the honourable members began debating the motion."[85] Furthermore, the withdrawal of Canadian troops from the mission in December 1992 was also an exclusive decision by Cabinet, made without debate.

d. Vietnam

Between 28 January and 31 July 1973, Canada contributed 240 military personnel and 50 officials from the Department of External Affairs to Vietnam under the International Commission for Control and Supervision.

A review of the House of Commons' *Debates* shows that the issue of Canada's response to the situation in Vietnam was first raised on 4 January 1973, when Prime Minister Trudeau gave notice of the government's intention "to have this matter debated in the House," a motion to that effect having already been presented on notice.[86] Opposition parties welcomed his suggestion that the House leaders of the various parties meet to discuss the motion before the matter was debated. The text of that motion acknowledged the possibility "that Canada [would] be called upon to play some new supervisory role following the cessation of hostilities in Vietnam," but neither explicitly stated nor sought House approval of Canadian participation.[87]

A few weeks later, during Oral Questions, the Hon. Mitchell Sharp (Secretary of State for External Affairs) expressed his "intention to bring the matter before the House of Commons at least for debate,"[88] but reserved the right of the government to *inform* the House of its decision. Again, on 24 January, Sharp asserted that the government wanted the matter "to be discussed in Parliament" and would be introducing a resolution to provide for such a debate. At this time, he was careful to emphasize that Canadians would not "keep the peace," but rather "observe," "report" and, potentially, mediate.[89] Once again, however, Sharp indicated that the government reserved the right to dispatch Canadian personnel *before* the matter came before the

---

(85) Nossal (1999), p. 4.

(86) Canada, House of Commons, *Debates*, 4 January 1973, p. 7.

(87) Canada, House of Commons, *Debates*, 5 January 1973, p. 29.

(88) Canada, House of Commons, *Debates*, 16 January 1973, p . 328.

(89) Canada, House of Commons, *Debates*, 24 January 1973, p. 596.

House, if necessary, for expediency's sake.[90] In fact, military and civilian personnel were deployed to Vietnam on 27 January before any formal debate in the House on that specific issue.

The issue was discussed at length on 1 February 1973; however, the motion proposed by Mr. Sharp did *not* request approval by the House and affirmed that the government had already committed (and indeed deployed) the personnel in question.[91] Sharp further asserted that the "House had already had the opportunity for a preliminary exchange of views before [the troops'] departure from Canada" and that "[w]hichever decision is made [by the Government] will be conveyed to this House" as opposed to debated or voted upon.[92] At that time, Members of the opposition recalled the 1964 action for the deployment of troops to Cyprus. One of them argued that "parliament, being the elected representative body of the nation as a whole, must have a voice – indeed a deciding voice – whenever there is proposed a long-term commitment of Canadian personnel overseas," a principle which "goes back a long way in parliamentary history."[93] Another commented on Parliament's responsibility for the safety of Canadian personnel abroad. Yet another observed that, although he did not dispute that the government was required to act without consulting the House for expediency's sake, he hoped that future developments of the mission, including its possible extension after the initial 60-day period, would be debated in advance of a government decision.[94] In vain, others called for, and continued on later dates to call for, a vote.[95] The resolution calling for a debate and vote was left dormant on the *Order Paper*.[96]

Later, when the government was considering withdrawing Canadian participation from the supervisory force, the opposition again asked for the matter to be brought to Parliament before a decision was taken. Again, the Secretary of State for External Affairs maintained that it was his intention, "as soon as the government makes a decision, to bring that decision before the

---

(90) Canada, House of Commons, *Debates*, 24 January 1973, p. 603-604.

(91) Canada, House of Commons, *Debates*, 1 February 1973, p. 862-892. The motion appears on p. 863.

(92) Canada, House of Commons, *Debates*, 1 February 1973, p. 863.

(93) Canada, House of Commons, *Debates*, 1 February 1973, p. 885.

(94) Canada, House of Commons, *Debates*, 1 February 1973, p. 890.

(95) For examples, see *ibid.*, as well as 7 February 1973, p. 1034.

(96) Canada, House of Commons, *Debates*, 5 March 1973, p. 1866. See also 27 March 1973, p. 2639-2640.

House of Commons."[97] In other words, he continued to assert Cabinet's prerogative on the matter, i.e., the government is responsible for making a decision and for bringing it before the House only for consideration, not approval.

e. Golan Heights

In 1974, Canadian Forces personnel were deployed in the Golan Heights under UNDOF. This is one of Canada's most consistent larger deployments with the maximum contribution listed as 230 personnel and current Canadian involvement at approximately 190 CF personnel. However, although there seems to have been ample debate on the Canadian deployments under UNEF I in 1956 and UNEF II (Sinai) in 1973,[98] no specific reference to UNDOF has been found in the House of Commons' *Debates*.

f. "Desert Shield" (Embargo Enforcement in the Persian Gulf)

Following Iraq's invasion of Kuwait on 2 August 1990, Prime Minister Mulroney committed Canadian forces to the operation during a dinner with U.S. President Bush on 6 August. According to Professor Nossal, Mulroney returned home the next day and "ordered preparations for Canadian Forces naval units to be committed to the multinational force taking shape. These decisions were taken without reference to the Minister of National Defence who was out of the country, or the Secretary of State for External Affairs who was out of Ottawa. When cabinet met on 8 August, [...it] approved Mulroney's commitment. The House was not in session, and Mulroney had no intention of calling it back [because of the domestic crisis at Oka]."[99] After the ships had already been committed, the government sought parliamentary approval in a debate on 24 September 1990, which was resumed on 17-18 October. "When the vote did come a month or two later, it was not to authorize troops or ground involvement, it was simply a vote to endorse a UN resolution."[100] Therefore, the current government has argued that this case does not create a precedent.

---

(97) Canada, House of Commons, *Debates*, 5 March 1973, p. 1881. See also 9 March 1973, p. 2063-2064, 20 March 1973, p. 2386 and 27 March 1973, p. 2639-2640.

(98) In both instances, the government maintained its right to present its decision to Parliament.

(99) Nossal (1999), p. 4.

(100) *Ibid.*, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

g. Somalia (UN-led)

Although debate in Parliament did address the deployment of some 1,300 CF personnel to Somalia under UNITAF in December 1992 (discussed above), the House never discussed an earlier deployment to the same country, whereby 750 military personnel were engaged under UNOSOM. This earlier commitment was simply announced by the Minister of National Defence on 28 August 1992. The Parliamentary Secretary to the Minister of National Defence tabled an Order-in-Council (P.C. 1992-2006 dated 8 September) on 14 September 1992, placing the members of the CF on active service for the United Nations operation in Somalia, without debate.

2. October 1993 to Present

a. Former Yugoslavia

The Canadian deployments to the former Yugoslavia have been by far the most debated international deployments in Canadian history. Canadian involvement in the numerous peace support missions to the Balkans – whether in Croatia, Bosnia, Kosovo or elsewhere, under the United Nations or under NATO – have been, as a group, debated in the House of Commons no less than seven times in five years. More than 2,000 peacekeepers served in the Balkans with UNPROFOR and UNPF; still others served with UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNMOP, IFOR and SFOR.

The first "take note" debate, on 25 January 1994, examined "the political, humanitarian and military dimensions of Canada's peacekeeping role, including in the former Yugoslavia, and of possible future direction in Canadian peacekeeping policy and operations."[101] This debate came well after Canadian forces had been deployed to the region under at least two separate missions since as early as February 1992, a fact which the then Minister of Foreign Affairs, André Ouellet, noted in his comments introducing the debate: "when the previous government decided to send troops to the former Yugoslavia, there was no debate, Parliament was not consulted."[102] At that time, Minister Ouellet also stated that the

---

(101) Canada, House of Commons, *Debates*, 25 January 1994, p. 263.

(102) *Ibid.*

debate was in line with his government's "commitment to consult with members of Parliament before making any serious and momentous decisions."[103] He then detailed the broad guidelines Canadian governments had used traditionally for decisions on whether to participate in a given peace mission, and which his government considered still valid:

> There must be a clear, achievable mandate from a competent political authority, such as the Security Council.
>
> The parties to the conflict must undertake to respect a cease-fire and must accept the presence of Canadian troops.
>
> The number of troops and the international composition of the operation must be suited to the mandate.
>
> The operation must be adequately funded and have a satisfactory logistical structure.[104]

To these guidelines, he added the level of risk incurred by Canadian soldiers. Following Ouellet's assertion that "the views of the House and of the public generally are of critical importance to [the government's] deliberations" on the future of its peacekeeping commitments,[105] the debate that ensued was wide-ranging, covering almost all aspects of the guidelines.

On 21 April 1994, the government initiated a second "take note" debate. Further to NATO's agreement in February to a UN request for air support to protect the safe area around Sarajevo, Parliament was asked to "consider the request contained in the UN Secretary General's April 18 letter to [NATO] to extend arrangements ... to the five other UN safe areas in Bosnia."[106] In the course of the debate, the government found significant support among all parties for the request.

The third "take note" debate on Canada's commitment in the former Yugoslavia did not focus exclusively on that mission; Parliament was asked to note "Canada's current and future international peacekeeping commitments in this world, with particular reference to the

---

(103) *Ibid.*

(104) *Ibid.*

(105) *Ibid.*, p. 265.

(106) Canada, House of Commons, *Debates*, 21 April 1994, p. 3348.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

former Yugoslavia, Haiti and Rwanda."[107] Again, because of the broad parameters given for the debate, the discussion was wide-ranging. The official Opposition established its own criteria for evaluating the desirability of Canadian participation in peace support missions and concluded that the country should not have become involved in many missions then underway.[108] A related conclusion was that Canada needed to be more selective about when to participate, particularly in view of the cost of overly-ambitious operations to Canadian peacekeepers' physical and mental health, in line with Canada's resources and capacities.

With the UNPROFOR mandate due to end on 31 March, the House of Commons was asked on 29 March 1995 to "take note of the rotation of Canadian forces serving with UNPROFOR in Bosnia-Herzegovina and Croatia."[109] Then Minister of National Defence, David Collenette, opened the debate stating that the government had yet to decide how it would proceed. Some members of the opposition complained that the debate was on such short notice that it could neither have a real impact on the government's decision nor allow their parties to prepare properly for the discussion.[110] Nonetheless, the government appeared open to considering various options, from a renewal of its commitment to scaling back or withdrawing from the mission.

Later, an opposition member requested an immediate emergency debate on the situation in Bosnia, where Canadian soldiers had been taken hostage. The government initially refused the request, but later relented. The debate of 29 May 1995 focused on whether and how to withdraw Canadian peacekeepers from that area.

On 4 December 1995, the House of Commons debated the Canadian contribution to the NATO-led multinational military implementation force (IFOR) established as part of the Dayton Accords.[111] Subsequently, on 6 December, the government announced Canada's commitment. Professor Nossal notes, however, that "the government had already tentatively offered an infantry battalion and a headquarters unit at a NATO planning session the week before the parliamentary debate."[112]

---

(107) Canada, House of Commons, *Debates*, 21 September 1994, p. 5952.

(108) *Ibid.*, for example, at p. 5960.

(109) Canada, House of Commons, *Debates*, 29 March 1995, p. 11225.

(110) Canada, House of Commons, *Debates*, 28 March 1995, p. 11142.

(111) Canada, House of Commons, *Debates*, 4 December 1995, p. 17115.

(112) Nossal (1999), p. 5.

Almost two and a half years later, on 28 April 1998, the House of Commons was again asked to "take note" of the government's intention "to renew its participation in the NATO-led stabilisation force (SFOR) in Bosnia beyond 20 June 1998."(113) This debate took place well in advance of the proposed deadline and can realistically be considered to have informed the government's decision on how to proceed.

b. Iraq

On 9 February 1998, the House of Commons debated potential military action in response to Iraq's refusal to comply with UN-authorized weapons inspections. The Prime Minister had assured Parliament that Canada would make no commitment until that public debate had taken place. However, in a confusing development, the U.S. Secretary of State, Madeleine Albright, announced Canadian support for the mission, which would use substantial military force against Iraq, on 8 February, a full day before the matter was been discussed in the House. The Prime Minister maintained that Ms. Albright had been misinformed.(114)

c. East Timor

On 15 September 1999, Prime Minister Chrétien announced that Canada would contribute up to 600 troops to a peacekeeping mission in East Timor (INTERFET), as well as humanitarian assistance. There was no prior debate in the House on this action (apart from Question Period). Two days later, Ministers Lloyd Axworthy (DFAIT), Art Eggleton (DND), and Maria Minna, Canadian International Development Agency (CIDA) testified on the situation in East Timor before a joint meeting of the House of Commons Standing Committees on National Defence and Veterans Affairs and on Foreign Affairs and International Trade. The Department of National Defence announced that Canada's contribution to INTERFET could consist of two Hercules transport aircraft (with 100 support crew, including four six-person crews), one supply ship (with 250 crew), and a reinforced infantry company of about 250 personnel and 40 light vehicles. The Minister further indicated that the incremental costs of deploying all three elements for a six-month period were estimated at $33 million, funds that he would need to seek from the central treasury. On 21 and 23 September 1999, the first groups of Canadian forces personnel – the crews for the Hercules transporters and the HMCS *Protecteur* –

---

(113) Canada, House of Commons, *Debates*, 28 April 1998, p. 6254.

(114) Canada, House of Commons, *Debates*, 9 February 1998, p. 3548 and 10 June 1998, p. 7961.

deployed for East Timor. There was no formal debate on these deployments in the House of Commons.

d. Other "Take Note" Debates

As mentioned above, Canada's commitment to peace support missions in Haiti and Rwanda were debated under a general motion that included the former Yugoslavia, on 21 September 1994. During that discussion, some opposition members questioned the desirability of continuing Canada's participation in these missions.

The debate on Canada's commitment in Haiti was renewed on 28 February 1996 when the House was asked to "take note of Canada's current and future international peacekeeping commitments in Haiti, with particular reference to Canada's willingness to play a major role in the next phase."[115] For the most part, all parties supported continued Canadian participation in peace efforts there.

Perhaps one of the most significant "take note" debates was that concerning "Canada's leadership role in the international community's efforts to alleviate human suffering" in the Great Lakes region of Africa on 18 November 1996. Questions from the opposition parties focused on: the cost of and whether Canada had an appropriate level of military capability to undertake the mission; whether there was international support, particularly in the destination country, for Canadian participation; what the exact mandate of the mission would be and what role Canadian peacekeepers would play under the rules of engagement; and whether the government had established a timeline and an exit strategy, should the need arise, as well as a rotation schedule to ensure the health of Canadian Forces personnel. Although the mission ultimately did not materialize, this debate allowed for an thorough discussion of the facts and an exchange of related concerns.

Finally, there was the 17 February 1999 debate, in which "possible changes in peacekeeping activities in the Central African Republic" were considered concurrently with the possibility of Canadian peacekeeping activities in Kosovo. One could argue that debates that address multiple missions, such as that of 21 September 1994, do not allow for an in-depth analysis and discussion of the merits of each individual case.

---

(115) Canada, House of Commons, *Debates*, 28 February 1996, p. 71.

APPENDIX 2

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
United Nations Temporary Commission in Korea (UNTCOK)	South Korea	1947		United Nations military observers (UNMOs)	2	NO				
United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	Kashmir	1949	01	military observers	36	NO	09/02/49	Written question responded to.		
United Nations Command Korea	Korea	1950		military personnel	6146	YES		OIC tabled on 9 September 1950. Debated indirectly in the context of the reply to the Speech from the Throne (04/09), a Defence Appropriation Bill, and amendments to the National Defence Act (08/09).		
United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)	Middle East	1954		military personnel	11	NO				
International Commission for Supervision and Control (ICSC)	Indochina	1954		military observers	133	NO		Mentioned in Speech From the Throne 07/01/55 (after deployment). Mentioned in the Debate on the Address in Reply to the Speech From the Throne 07/01, 17/01, 21/01and 26/01. Also in the debate on supply on 25/03/55.		
United Nations Emergency Force (UNEF I)	Sinai	1956	11	military personnel	1007	YES	26/11/56	OIC passed on 20 November 1956. Parliament was recalled for a special session that ran from 26/11/56 to 08/01/57 to debate approve funds for the UNEF.	29/11/56	Vote on an appropriation bill specific to the UNEF.
United Nations Observation Group in Lebanon (UNOGIL)	Lebanon	1958	06	UNMOs	77	NO	22/07/58	Statement in the House and comments from other parties. (After commitment made and initial deployment.) Question in Q.P. on 23/07 and further statement on 31/07.		
Organisation des Nations uniew au Congo (ONUC)	Congo	1960	07	personnel	421	YES	01/08/60	Debated before deployment. Prime Minister Diefenbaker announced the decision to send troops to the Congo and tabled OIC in the House. The next day the House unanimously approved Canadian participation in the Congo.		Recorded vote to approve Government's decision to deploy troops. No division.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF)	West New Guinea	1962	10	RCAF personnel	13	NO	15/10/62	Questions in Q.P..		
United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)	Yemen	1963	07	CF personnel and UNMOs	36	NO	13/06/63	Statement by the Secretary of State for External Affairs and comments by other parties.		
United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)	Cyprus	1964		CF personnel	1150	YES	13/03/64	Debated before deployment. On 05/06/75, it was mentioned in the debate on supply that the contingent had been increased as a result of the Turkish invasion in July 1974.	13/03/64	Motion agreed to. No recorded vote.
Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic (DOMREP)	Dominican Republic	1965	05	UNMO	1	NO	28/05/65	Mentioned in debate on supply.		
United Nations India-Pakistan Observer Mission (UNIPOM)	India-Pakistan	1965	09	personnel	112	NO	17/02/66	Mentioned in debate on supply.		
Observer Team Nigeria (OTN)	Nigeria	1968	09	military observers	2	NO		Questions in Q.P. on 13/09/68 and 24/09/68. Raised at proceedings on the adjournment motion on 24/09. (After deployment of initial observer.) On 7/10/68, there was a motion that the Nigerian situation be considered by a House Committee.		
United Nations Emergency Force (UNEF II)	Middle East	1973	10	personnel	1145	YES	14/11/73	Debated before deployment. There was also a question during adjournment proceedings on 18/11/75 about increasing the Canadian commitment.	15/11/73	Motion agreed to. No recorded vote.
International Commission for Control and Supervision (ICCS)	Vietnam	1973	1	personnel	248	YES	24/01/73	Statement by Minister and comments by other parties (before deployment); also questions in Q.P.. There was also an extensive debate on 01/02 on a motion noting the participation of Canada in the ICCS.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)	Middle East	1974	5	CF personnel	190	NO	05/06/75	Mentioned in supply debate. UNDOF was largely an extension of UNEF.		
United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	Lebanon	1978	03	CF personnel	117	NO	21/03/78	Deployed without debate. A point of order was raised and questions asked in the House on 22/03 and 12/04.		
Multinational Force and Observers	Middle East	1986	03	CF personnel	140	NO		Questions in Q.P. 14/3 and 27/3 1985.		
United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)	Iran-Iraq	1988	05	CF personnel	525	YES	24/08/88	Debated after deployment. OIC tabled.	24/08/88	Motion agreed to (no division)
United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)	Afghanistan and Pakistan	1988	08	UNMOs	5	NO		2 S.O. 21 Statements 19/4 and 2/5/88. Mentioned in debate 24/08/88		
United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)	Central America	1989	04	CF personnel	174	YES	09/02/90	Statement by Minister and comments by other parties. After deployment. OIC tabled.		
United Nations Transition Assistance Group Namibia (UNTAG)	Namibia	1989	11	CF personnel	301	YES	12/04/89	Statement by Minister and comments by other parties. After commitment made but before deployment. OIC tabled 12 April 1989, tabled next day.		
Operation FRICTION/SCIMITAR (Persian Gulf War)	Kuwait	1990		three ships and a squadron of CF-18s	?	YES	24/09/90	Debated after deployment.	23/10/90	Votes agreeing to Resolutions on 23 Oct. 1990, 29 Nov. 1990 and 22 Jan. 1991.
United Nations Mission for the Verification of the Elections in Haiti (ONUVEH)	Haiti	1990	03	UNMOs	11	NO				
Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan (OSGAP)	Afghanistan and Pakistan	1990	11	military advisor	1	NO				

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
United Nations Special Commission (UNSCOM)	Iraq	1991		CF members	3	NO	09/02/98	Debate on invitation by USA to participate in possible military actions in the Middle East; UNSCOM mentioned.		
United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)	El Salvador	1991	04	CF personnel	55	NO				
United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	Angola	1991	05	UNMOs	15	NO				
United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)	Cambodia	1991	07	UNMOs	7	NO		OIC 1992-355 tabled 28/2/92.		
United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	Western Sahara	1991	07	CF personnel	35	NO		OIC 1992-2115 tabled 28/2/92.		
United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission (UNIKOM)	Kuwait	1991	11	UNMOs	5	NO				
European Community Monitoring Mission in the Former Yugoslavia (ECMMY)	Yugoslavia	1992		CF personnel	48	YES	18/11/91	Deployed without debate (but previous debate about situation in theatre).		
United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)	Mozambique	1992	01	UNMOs	4	NO				
United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)	Somalia	1992	02	advance party		YES	07/12/92	Debated after commitment made. (See UNITAF below.)		
United Nations Protection Force (UNPROFOR)	Balkans	1992	02	CF personnel	2000	NO		OIC 1992-354 tabled 28/2/92. Rotation of forces debated 29 March 1995.		
Maritime Interdiction Force (MIF)	Red Sea	1992	02	one naval vessel		NO		HMCS Restigouche. Statement under S.O. 31 on 24/2/92		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
Unified Task Force (UNITAF)	Somalia	1992	12	CF personnel	1250	YES	07/12/92	OIC 1992-2006 tabled 14/9/92. Special debate after commitment made.	08/12/92	Motion passed on division.
United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	Cambodia	1992	12	CF personnel plus 121 civilians and 50 electoral observers	240	NO				
United Nations Committee of Experts (UNCOE)		1992	12	Legal Officers and military police officers	7	NO				
United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR)	Uganda / Rwanda	1993		UNMOs	3	YES	21/04/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda (after deployment)		
Enforcement of the No-Fly Zone over Bosnia-Herzegovina	Bosnia-Herzegovina	1993		CF personnel	13	YES	25/01/94	Take note debate on peacekeeping role in former Yugoslavia.		
Enforcement of the United Nations Embargo of the Former Republic of Yugoslavia		1993		one frigate		NO				
United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)	Rwanda	1993		CF personnel	112	YES	21/09/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda (after deployment)		
United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)	Somalia	1993	03	CF personnel	9	YES	21/09/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda (after deployment)		
Haiti Embargo Enforcement	Haiti	1993	06	personnel	250	YES	21/09/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda (after deployment). Also question in Q.P. on 19/9/94.		
Cambodian Mine Action Centre (CMAC)	Cambodia	1993	09	CF personnel	7	NO	24/02/94	Mentioned in S.O. 31 statement		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate
United Nations Mission in Haiti (UNMIH)	Haiti	1993	10	military personnel and 100 civilian police	750	YES	21/09/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda	
Military Observer Group Dominican Republic	Dominican Republic	1994		observers	15	NO		Mentioned in Q.P. on 25/5/94	
Provision of Humanitarian Aid to Rwanda	Rwanda	1994		military personnel	247	YES	21/09/94	Take note debate on Canadian commitments in Yugoslavia, Haiti, and Rwanda	
United Nations Preventative Deployment Force in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (UNPREDEP)	FYROM	1995		officer	1	YES	29/03/95	Take Note Debate on rotating troops with UNPROFOR. (check) Also Special debate 29 May 1995.	
OSCE Peacekeeping Mission Vienna-Nagorny-Karabakh	Azerbaijan	1995		staff officers	3	NO			
NATO Implementation Force (IFOR)	Former Yugoslavia	1995		CF personnel	1029	YES	04/12/95	Take-note debate on participation in IFOR.	
United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina (UNMIBH)	Bosnia-Herzegovina	1995	03	CF personnel	2	NO			
Maritime Interdiction Force (MIF) - Arabian Gulf	Arabian Gulf	1995	12	one naval vessel (HMCS Calgary)		NO			
African Great Lakes Multinational Force	Zaire	1996		personnel	354	YES	18/11/96	Take-note debate on situation in Great Lakes Region of Africa.	
United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)	Haiti	1996		CF personnel and civilian police	750	YES	28/02/96	Take-note debate on peacekeeping commitments in Haiti. After deployment.	
United Nations Mission of Observers in Prevlaka (UNMOP)	Croatia	1996	01	CF officer	1	NO			
NATO Stabilization Force (SFOR)	Bosnia-Herzegovina	1996	07	CF personnel	1300	YES	28/04/98	Take-note debate on renewing participation.	

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
Sarajevo Airlift	Bosnia-Herzegovina	1996	12	CF personnel	48	NO				
Canadian Air Contingent Bosnia-Herzegovina	Bosnia-Herzegovina	1997		military personnel	112	YES	28/04/98	Take-note debate on renewing participation		
United Nations Mission in Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	1997	01	UNMOs and civilian police	15	NO				
Mission de Police des Nations Unies en Haiti (MIPONUH)	Haiti	1997	02	six vehicles, driving instructors and technicians		YES	28/02/96	Take-note debate		
United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH)	Haiti	1997	08	personnel	750	YES	28/02/96	Take-note debate		
CARE Canada Attachment	Kenya	1997	08	officer	1	NO				
Canadian Air Component in MAMDRIM - Op Bison	Italy	1997	11	personnel	14	YES	28/04/98	Take-note debate on renewing participation in SFOR		
Maritime Interdiction Force (MIF) - Arabian Gulf	Arabian Gulf	1997	12	one naval vessel		NO				
Joint Task Force Central America (JTFCAM)	Honduras	1998	02	CF personnel	290	NO	20/11/98	Commitment mentioned in response to question.		
Coalition Deployment to the Arabian Gulf	Arabian Gulf	1998	03	one frigate and 2 KC-130 aircraft		YES	09/02/98	Adjournment debate on participation in possible military action in the Middle East.		
Kosovo Diplomatic Observer Mission/Verification Mission	Kosovo	1998	07	personnel	23	YES	07/10/98	Take-note debate on Kosovo. Other take-note debates on 17/02/99 and 12/04/99.		
NATO Extraction Force	FYROM	1998	10	CF personnel	55	NO				
Mission des Nations unies en République Centrafricaine (MINURCA)	Central African Republic	1998	11	CF personnel	50	YES	17/02/99	Take-note debate only on changes in role on 17/02/99.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Location	Year	Month	Personnel	No.	Debate	Hansard	Details of Debate	VoteDate	Details of Vote
Maritime Interdiction Force (MIF) - Arabian Gulf	Arabian Gulf	1998	12	one naval vessel (HMCS Ottawa)		NO				
United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK)	Kosovo	1999	01	liaison officer	1	YES	12/04/99	Take-note debate on situation in Kosovo		
Humanitarian Airlift in Support of Kosovar Refugees	Balkans	1999	02	two CC-130 aircraft		YES	12/04/99	Take-note debate on situation in Kosovo		
Joint Task Force Serdivan (JTFS)	Turkey	1999	04	CF personnel	200	NO				
United Nations Development Programme's Accelerated Demining Programe (ADP)	Mozambique	1999	04	CF personnel	3	NO				
International Force in East Timor (InterFET)	East Timor	1999	09	CF personnel	640	NO	15/10/99	Question in Q.P.		
NATO Kosovo Force (KFOR)	Kosovo	1999	08	CF personnel	1450	NO	15/11/99	Question in Q.P.		
United Nations Mission in the Republic of Congo	Congo	1999	08	CF colonel	1	NO				
Kosovo Verification Coordination Centre	FYROM	1999	10	military police, 1 NCM and one staff officer	6	NO				
United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)	Sierra Leone	1999	10	military observers	5	NO	19/10/99	Question in Q.P.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRB 00-06F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

DÉPLOIEMENT À L'ÉTRANGER DES FORCES CANADIENNES : RÔLE DU PARLEMENT

Corinne McDonald
Division des affaires politiques et sociales

Le 16 mai 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

EXIGENCES DE LA LOI ET DE LA PROCÉDURE 2

ANALYSE 4

TENTATIVES POUR CHANGER LA FAÇON DE FAIRE 7

AUTRES OPTIONS POUR L'EXAMEN PARLEMENTAIRE 11

CONCLUSIONS 12

ANNEXES

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DÉPLOIEMENT À L'ÉTRANGER DES FORCES CANADIENNES : RÔLE DU PARLEMENT

À la fin de 1999, plus de 4 400 membres des Forces canadiennes participaient à des opérations de paix et autres opérations militaires. Il s'agissait du plus fort déploiement de personnel militaire canadien à l'étranger depuis la guerre de Corée en 1950. Au Canada, le débat se centrait sur la capacité de l'armée de répondre aux demandes opérationnelles, compte tenu surtout du budget de défense très rétréci[1], de la réduction de l'effectif[2] et des problèmes d'équipement et de moral qui faisaient beaucoup parler.

Au Parlement, le débat a dépassé ces questions intéressant le ministère de la Défense pour se porter sur la part que joue le Parlement dans la décision d'autoriser le déploiement des Forces canadiennes à l'étranger. Certains Canadiens soutiennent que le Parlement devrait participer beaucoup plus tôt aux discussions qui précèdent la décision et avoir un pouvoir plus officiel sur celle-ci. D'autres rétorquent que son intervention empêcherait le gouvernement de réagir rapidement aux crises dans le monde. Le débat a été mis en relief dans un chapitre du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères (CSPAE), publié en avril 2000, dont nous étudions les conclusions et les recommandations dans le présent document[3].

Pour éclaircir le rôle du Parlement à l'égard de l'engagement des Forces canadiennes à l'étranger, nous examinons : le fondement législatif et constitutionnel de cet engagement, le processus par lequel le Canada a déployé son armée (en temps de guerre et en temps de paix) et ce qui a retenu l'attention dans les débats entourant les déploiements. Enfin, nous cherchons à jauger quel niveau de participation le Parlement devrait avoir dans les grandes décisions de défense et comment renforcer son rôle sans compromettre la capacité du Canada de réagir rapidement et avec efficacité aux crises internationales.

---

(1) Le budget a perdu 21,5 p. 100 entre 1993-1994 et 1998-1999.

(2) 17 675 personnes de moins (22,7 p. 100) qu'en 1993-1994, lorsque l'effectif était de 77 975 personnes.

(3) Ce document traite des constatations du Comité sénatorial, mais il porte principalement sur les débats et les mises aux voix à la Chambre des communes.

EXIGENCES DE LA LOI ET DE LA PROCÉDURE[4]

En droit constitutionnel canadien, la situation est claire. Le Cabinet fédéral peut, sans consulter le Parlement ni obtenir son approbation, engager les Forces canadiennes dans des opérations à l'étranger, qu'il s'agisse d'une opération immédiate ou d'engagements qui pourraient découler ultérieurement d'obligations aux termes de traités internationaux.

Selon la Constitution canadienne [*Loi constitutionnelle de 1867*, articles 15 et 19], le commandement des forces armées, comme d'autres pouvoirs exécutifs traditionnels, ressortit à la Reine et il est exercé en son nom par le Cabinet fédéral, qui agit sous la conduite du premier ministre. Du point de vue constitutionnel, le Parlement n'a guère de rôle direct à jouer.

Bien sûr, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, joue un rôle indispensable, quoique indirect, en votant ou en refusant les crédits et en donnant ou en retirant sa confiance au gouvernement. Outre un vote proprement dit, les parlementaires ont à leur disposition d'autres moyens d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses décisions et de faire connaître leurs opinions : questions posées aux ministres, débats sur les prévisions budgétaires et débats « exploratoires »[5],[6].

Le Parlement a bien un rôle précis à jouer dans le contexte de certaines urgences nationales sous le régime de la *Loi sur les mesures d'urgence* et à l'égard de l'intervention des Forces canadiennes sous le régime de la *Loi sur la Défense nationale*, mais le Cabinet n'a à lui demander son autorisation que pour une conscription ou face à des situations d'urgence particulières. Sans consulter le Parlement, le Cabinet peut déployer des troupes sur décret[7]. L'article 32 de la *Loi sur la Défense nationale* exige seulement que le Parlement (à moins qu'il ne soit dissous à ce moment) siège lorsque le gouverneur en conseil met en « service actif »

---

(4) Une bonne partie de cette section est tirée de : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères [CSPAE], *La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada*, chapitre VIII : « Le Parlement et les engagements militaires du Canada », avril 2000.

(5) Le débat exploratoire porte sur une motion qui invite la Chambre à prendre note d'un sujet. Il permet aux députés d'exprimer leurs points de vue seulement; la motion n'est pas mise aux voix.

(6) CSPAE, p. 77.

(7) Le rapport du CSPAE renferme une analyse plus approfondie des rôles que donne la loi au Parlement, p. 1 à 78. Voir aussi Melanie Bright, « Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work? », *Vanguard*, vol. 4, no 4, 1995, p. 5.

Le « décret » est une décision prise par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le Cabinet, en vertu de l'autorité que lui confère la loi ou des prérogatives de la Couronne. Le décret porte notamment sur l'administration du gouvernement, les nominations et la révocation de mesures législatives ou le report de la sanction royale de projets de loi.

quelque élément constitutif des Forces canadiennes ou dans les dix jours suivants[8]. Même si la *Loi* ne reconnaît pas au Parlement de droit explicite à cet égard[9], l'exigence en question renforce probablement l'obligation faite à l'appareil exécutif de rendre des comptes au Parlement en pareilles circonstances, puisqu'elle garantit la présence de parlementaires sur place pour interroger et contester le gouvernement[10].

L'effet de l'article 32 à cet égard peut être limité, toutefois, quand le Cabinet obtient la mise en service actif par un décret « général ». Ainsi, les Forces canadiennes n'ont pas cessé d'être en service actif depuis 1950, pour assurer le respect des engagements du Canada dans le contexte de l'OTAN. Cela dit, le Cabinet a pris l'habitude de prendre des décrets particuliers de mise en service actif pour les grands déploiements de l'ONU[11].

Bien sûr, le Cabinet doit rendre compte de ses décisions au Parlement et, en fin de compte, aux électeurs. Cela dit, vu la grande portée et le caractère irrévocable que ces décisions peuvent avoir, il semble raisonnable de se demander si une étude *a posteriori* de la politique de l'exécutif sur ce plan peut suffire. Après tout, les assemblées législatives d'autres pays (par exemple des États-Unis et du Danemark) semblent jouer un plus grand rôle que celui du Parlement canadien dans les décisions de politique étrangère. En outre, les usages passés du Canada semblaient faire place à une participation plus active du Parlement aux dossiers de politique étrangère[12].

---

(8) L.R.C. 1985, ch. N-5. Le paragraphe 31(1) de la *Loi sur la Défense nationale* permet au gouverneur en conseil, « quand il estime opportun de le faire », de mettre en service actif les Forces canadiennes ou tout élément constitutif de ces forces soit pour la défense du Canada, en raison d'un état d'urgence, soit « en conséquence d'une action entreprise par le Canada aux termes de la Charte des Nations Unies, du Traité de l'Atlantique-Nord ou de tout autre instrument semblable pour la défense collective que le Canada peut souscrire ». Pour une analyse plus poussée et des renseignements historiques, voir Michel Rossignol, *Conflits internationaux : Le rôle du Parlement, la* Loi sur la Défense nationale *et la décision d'envoyer des troupes*, Étude générale BP-303, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, août 1992.

(9) L'état de service actif n'est pas une condition préalable au déploiement des forces militaires au Canada ou à l'étranger ni à l'obligation de servir faite aux membres des Forces canadiennes. Il a cependant des conséquences pour les soldats en ce qui concerne les prestations prévues par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, le moment où ils reçoivent leur congé des Forces, l'application du code de discipline militaire aux réservistes dans certaines circonstances et l'applicabilité ou l'aggravation de certaines infractions militaires.

(10) CSPAE, p. 78.

(11) Michel Rossignol, *Conflits internationaux : Le rôle du Parlement, la* Loi sur la Défense nationale *et la décision d'envoyer des troupes*, Étude générale BP-303, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, août 1992.

(12) CSPAE, p. 76-77. Voir aussi les p. 80-81 pour d'autres renseignements sur ce qui se fait aux États-Unis et au Danemark.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ANALYSE

Selon le professeur Nossal, une des idées les plus profondément ancrées dans la politique étrangère canadienne est que seul le Parlement devrait décider d'engager les Forces canadiennes en service actif à l'étranger[13]. Dans les faits, cette idée, que ce soit pour des motifs offensifs ou des opérations de paix, a été appliquée de façon inconsistante, comme le montre l'analyse des déploiements à l'annexe 1. Pour compliquer les choses, depuis le début des années 90, il est devenu difficile de faire la distinction entre les missions offensives et celles qui ne le sont pas, parce que les opérations de paix se font très risquées pour le personnel. La participation du Parlement aux prises de décisions a varié : dans certains cas, il n'a jamais été consulté, dans d'autres la Chambre a tenu un vote *avant* l'engagement officiel. Il demeure que, souvent, le débat n'est survenu qu'après que le gouvernement a pris sa décision ou à la dernière limite, si bien qu'il a eu peu d'influence sur celle-ci[14].

Le gouvernement actuel a augmenté la *fréquence* des débats parlementaires sur les déploiements, mais comme le nombre de déploiements envisagés a augmenté, ce seul fait explique peut-être les débats plus nombreux. Apparemment, le gouvernement n'a pas fixé de critères, par exemple la taille de la force ou la durée de l'engagement, pour guider le choix de débattre ou non d'un déploiement. Parfois, ce n'est qu'après que les partis d'opposition s'étaient plaints publiquement du manque de débat au Parlement que le gouvernement soumettait la question à la Chambre des communes. Certains soutiendront qu'il semble y avoir eu peu de changements au fil des ans pour renforcer la surveillance du Parlement dans le domaine. Même les députés du parti au pouvoir qui ne sont pas membres du Cabinet ont peu à dire dans les décisions relatives à l'utilisation de l'armée, et encore moins d'influence véritable sur elles.

On débat encore plus rarement des modifications apportées aux mandats ou d'autres mesures prises pendant la mission que du déploiement initial. Habituellement, les décisions en cours de mission ne sont pas soumises à la Chambre. Selon l'actuel ministre de la

---

(13) Kim Richard Nossal (Département de science politique, Université McMaster), « 'Parliament will decide' revisited : legislative involvement in the deployment of Canadian Forces overseas », mémoire au CSPAE, Ottawa, 8 juin 1999, p. 2.

(14) Melanie Bright, « Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work?», *Vanguard*, vol. 4, no 4, 1999, p. 5.

Défense nationale, cette pratique a été établie durant la Deuxième Guerre mondiale et la guerre de Corée :

> [TRADUCTION] Le Parlement a participé aux débats sur le principe premier de s'engager ou non à déployer les Forces canadiennes à l'étranger. La nature et l'ampleur de l'engagement – où, quand, comment et quelles troupes – n'étaient pas soumises à son examen. Ce modèle a été appliqué aux déploiements initiaux de maintien de la paix dans les conflits récents au Moyen-Orient et à Chypre. Le Parlement a débattu de l'engagement en principe, et le gouvernement, conseillé par les états-majors militaires, a défini et géré l'engagement, sous réserve, après-coup, de l'examen par le Parlement[15].

Pour compliquer les choses davantage, de nombreuses décisions doivent être fondées sur des facteurs indépendants de la volonté du Canada : la politique étrangère du Canada est réactive, ce qui signifie qu'une bonne partie du programme échappe au gouvernement[16]. Souvent, l'action unilatérale d'autres pays (comme les États-Unis), d'alliances (comme celle de l'OTAN) ou d'institutions multilatérales (comme l'ONU) empêche le Parlement d'avoir voix au chapitre. Sur le plan diplomatique, il serait impossible de s'abstenir de tout commentaire aux représentants étrangers sur la position du Canada jusque après un débat du Parlement, surtout que la plupart des décisions sont prises pour faire face rapidement à des crises qui se déclarent[17]. En outre, une fois que le Canada a engagé des troupes, il perd son droit d'agir de façon indépendante; il devient simplement un autre pays fournisseur de troupes dont la participation est régie par une politique commune adoptée par l'ONU. Il a mis le doigt dans l'engrenage. Une participation ultérieure du Parlement est dans une large mesure inefficace[18].

Le calendrier parlementaire impose une autre contrainte à la capacité du gouvernement d'en référer au Parlement avant de décider quoi faire. Le professeur Nossal fait remarquer qu'ajouté aux énormes distances qui séparent de nombreuses circonscriptions d'Ottawa, le fait que le Parlement ne siège pas constamment empêche presque totalement qu'il

---

(15) L'hon. Arthur C. Eggleton, ministre de la Défense nationale, lettre à un député au sujet du rôle du Parlement à l'égard du déploiement des Forces canadiennes, 7 avril 2000, p. 3.

(16) Nossal (1999), p. 5.

(17) *Ibid.*

(18) Bright (1999), p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

participe sérieusement à l'élaboration de la politique étrangère courante. Ceux qui sont en service 24 heures par jour, sept jours par semaine et 52 semaines par an, les ministres réunis au Cabinet ou, plus exactement, leurs fonctionnaires, sont parfaitement placés, eux, pour composer avec les rythmes imprévisibles de la politique mondiale. Les décisions peuvent rarement attendre que les députés soient réunis à nouveau et le Parlement organisé pour un débat[19].

Il demeure que lorsqu'il a été question à la Chambre des communes du déploiement à l'étranger des Forces canadiennes, habituellement, le débat *n'a pas* porté sur les raisons géopolitiques ou les intérêts qui ont poussé le Canada à s'engager ou non. D'ordinaire, l'opération militaire ralliait les partis, surtout si la mission avait été autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou si les forces avaient déjà été déployées, c'est-à-dire qu'il y avait déjà un engagement de fait.

Le débat se centrait plutôt sur la capacité du Canada et des forces armées, dans un contexte de ressources humaines, matérielles et financières restreintes, de prendre de nouveaux engagements. Pour le gouvernement, l'enjeu était souvent de fournir le matériel et le personnel suffisants pour que l'armée ne soit pas prise de court et puisse remplir les missions sans risque indu, physique ou mental, pour son personnel. On se demandait davantage s'il convenait de déployer les Forces canadiennes *si* ou *quand* elles n'avaient pas les ressources suffisantes pour remplir leur mission sans danger, plutôt que s'il convenait ou non de les déployer.

Les députés d'opposition posaient aussi des questions sur les détails du déploiement (ses objectifs, le niveau de risque, l'ampleur, le coût et la durée escomptée), sur la disponibilité des ressources et sur les éventuelles conditions imposées à la participation. Les députés voulaient aussi l'assurance qu'on avait épuisé toutes les autres options et qu'on continuerait de chercher des solutions à la cause du conflit. Ils voulaient connaître les projets à long terme du gouvernement, en particulier dans l'éventualité d'une intensification du conflit.

Bien entendu, dans la plupart des cas, le principal défi qui se posait au gouvernement était de justifier pourquoi il n'avait pas consulté le Parlement ou qu'il ne lui avait pas demandé de voter. D'ordinaire, les partis d'opposition ne se sont pas opposés au déploiement des Forces canadiennes. En définitive, le problème réside, pense-t-on, dans le processus politique plutôt que dans le déploiement même des troupes.

---

(19) Nossal (1999), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon un universitaire, lorsque les premiers ministres du Canada affirment que le Parlement décidera de questions importantes comme le déploiement des forces militaires à l'étranger, ils ne le pensent pas vraiment. Ils ne le pensent pas, parce qu'ils savent que ni les lois ni la Constitution n'exigent l'approbation officielle du Parlement. Dans les régimes parlementaires de type britannique, la décision d'utiliser les forces à l'étranger, que ce soit pour aller à la guerre ou pour maintenir la paix, est la prérogative de l'exécutif[20]. Nous devons à nouveau nous rendre à l'évidence qu'à l'exception peut-être d'une déclaration de guerre[21], la loi n'exige pas du Parlement du Canada qu'il approuve la participation du pays dans des opérations militaires hors de son territoire, malgré les tentatives pour changer cet état de choses.

TENTATIVES POUR CHANGER LA FAÇON DE FAIRE

Dans son rapport d'avril 2000, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a affirmé qu'il était inacceptable que le Parlement n'ait pas à approuver les déploiements et a affirmé que « le Parlement devrait toujours être consulté [...] lorsque des troupes canadiennes sont déployées à l'étranger[22]. Il a aussi rappelé que le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada, en 1994, et la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, en 1997, avaient recommandé un meilleur contrôle parlementaire des affaires militaires, mais que cela n'avait pas servi à grand-chose. Le rapport de mai 1996 du vérificateur général du Canada allait dans le même sens[23]. En outre, les parlementaires se sont servis des motions d'initiative parlementaire et des jours réservés à l'opposition pour obtenir une mise aux voix, du moins à la Chambre des communes, *avant* qu'une décision soit prise, mais le gouvernement les a toujours mis en échec.

Ainsi, Chuck Strahl, député réformiste, a présenté un projet de loi d'initiative parlementaire, le C-295, à la Chambre en première lecture le 7 décembre 1994. Le projet de loi aurait modifié la *Loi sur la Défense nationale* pour que le Parlement vote avant que le Canada puisse s'engager dans des opérations à l'étranger, selon certaines exigences fondamentales.

---

(20) *Ibid.*, p. 2.

(21) Rossignol (1992).

(22) CSPAE, p. 80.

(23) Bright (1999), p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Par exemple, il aurait fallu que les opérations soient autorisées par l'ONU et qu'elles mettent en jeu au moins 100 membres des Forces canadiennes durant au moins un mois. Il aurait fallu que la mission soit assortie de fonctions et d'objectifs précis et que le rôle du Canada soit clair, et il aurait fallu que le gouvernement fixe la date de retrait et le maximum prévu des dépenses. Le projet prévoyait des cas d'exception. Il a été rejeté en deuxième lecture le 19 juin 1995[24].

La tentative analogue faite par Bob Mills, député réformiste, le 23 octobre 1996, s'est aussi soldée par un échec[25]. Le 10 juin 1998, le Parlement a commencé à étudier une autre initiative parlementaire, la motion 380 présentée par M. Mills. M. Mills a expliqué que sa motion proposait une approche en trois volets. D'abord, dans une séance d'information de deux heures, les députés siégeraient à la Chambre des communes comme une sorte de comité plénier pour entendre des spécialistes des affaires militaires, des spécialistes des affaires étrangères et des universitaires, et être renseignés sur l'histoire de la région du monde où l'envoi des troupes était envisagé. Ensuite, dans un débat de deux heures, des intervenants de chaque parti présenteraient l'opinion du parti du point de vue militaire et du point de vue des affaires étrangères. Enfin, tous les députés voteraient pour ou contre l'envoi du personnel des Forces canadiennes dans le cadre de l'opération envisagée. La motion, si elle était adoptée par la Chambre, serait renvoyée à un comité, qui pourrait y apporter les révisions nécessaires.

Les partis d'opposition ont demandé qu'on change la façon dont les renseignements sur les activités et les engagements des Forces canadiennes étaient présentés à la Chambre, pour augmenter la responsabilité, la transparence et la légitimité et aussi éviter que le Cabinet « impose » les décisions relatives à l'engagement des Forces canadiennes à l'étranger. L'opposition s'est plainte que les débats exploratoires avaient lieu trop tard pour influer sur l'issue de la question et que les principaux membres du parti ministériel étaient fréquemment absents pendant ce genre de débats. Elle s'est inquiétée du manque de moyens de l'armée, vu l'insuffisance du financement, du matériel et du personnel, pour continuer à participer si largement aux opérations dans le monde et a soutenu que la mise aux voix assurerait une démarche plus démocratique, ferait davantage participer les élus et augmenterait l'appui officiel pour les actions du gouvernement dans une expression sincère de l'opinion du Parlement.

---

(24) Chambre des communes, *Journaux*, 7 décembre 1994 et 19 juin 1995.

(25) Chambre des communes, *Index des Journaux*, 35-2, p. 137.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement a rétorqué en invoquant son droit constitutionnel de prendre ce genre de décisions sans consulter le Parlement. Il a maintenu qu'exiger un vote lui mettrait des menottes et le priverait de la latitude nécessaire pour réagir rapidement et de façon décisive aux situations d'urgence par l'envoi rapide de troupes. Les députés du parti ministériel ont affirmé qu'ajouter des étapes au processus de déploiement risquerait de réduire la capacité du gouvernement de réagir[26] et pourrait compromettre les obligations de l'alliance dans le contexte de l'OTAN et de NORAD.

Enfin, le gouvernement a affirmé que la procédure parlementaire sur la question des déploiements militaires avait beaucoup progressé et qu'elle continuerait de le faire sans qu'un vote officiel soit exigé. Il a cité en exemple la pratique qui s'était établie de consulter le Parlement (lorsqu'il tenait séance) par des débats exploratoires au cours desquels tous les députés avaient l'occasion de s'exprimer. De plus, le gouvernement avait cherché à faire participer tous les partis à sa prise de décisions même lorsque le Parlement ne siégeait pas : durant la crise d'Haïti (alors que le Parlement était en congé), le gouvernement a informé les porte-parole de tous les partis d'opposition de ses intentions et a demandé qu'ils approuvent l'intervention sans rappeler le Parlement. Le gouvernement a aussi souligné qu'il avait cherché d'autres moyens de faire participer le Parlement à ses décisions, par exemple par le témoignage de ministres devant des comités permanents.

La motion a été débattue à la Chambre à trois occasions (10 juin 1998, 29 octobre 1998 et 4 février 1999) avant d'être rejetée, le 9 février 1999, malgré l'appui de la plupart des membres des quatre partis d'opposition.

Plus tard, le 19 avril 1999, durant le jour qui lui était réservé, le Bloc a présenté la motion suivante :

> Que la Chambre exige du gouvernement qu'il soumette à un débat et à un vote de la Chambre l'envoi dans les Balkans de soldats canadiens pouvant être engagés dans des opérations militaires terrestres et/ou de maintien de la paix au Kosovo et dans la région des Balkans[27].

La principale récrimination portait sur le manque de renseignements sur la mission telle qu'elle se déroulait. Les libéraux ont répliqué que la motion était pour le moins imprécise et que, si la Chambre n'appuyait pas le gouvernement, l'opposition devrait présenter

---

(26) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 10 juin 1998 à 1825.

(27) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 avril 1999 à 1205.

une motion de censure. Les députés du parti ministériel ont en outre soutenu que la motion portait sur une situation hypothétique, que son adoption créerait un précédent impraticable parce qu'il faudrait « microgérer » la mission, nuisant à son efficacité au quotidien, et qu'elle limiterait la capacité des forces déployées de réagir rapidement et en souplesse aux nouvelles crises. La motion a fini par être rejetée.

La tentative la plus récente qui ait été rapportée d'obtenir un vote obligatoire est venue, ce qui est intéressant, du Sénat. Le comité permanent de la Chambre haute chargé des affaires étrangères a soutenu :

> Bien que l'exigence de la tenue d'un vote en bonne et due forme et sans délai au Parlement sur des opérations militaires à l'étranger puisse en fin de compte être considérée comme non souhaitable ou irréalisable sur les plans de la politique ou de la procédure, il ne faut pas s'empresser de rejeter l'idée sous prétexte qu'elle est incompatible avec la démocratie parlementaire au Canada. On peut même dire que cette pratique pourrait avoir un effet salutaire puisque les parlementaires participeraient davantage aux affaires étrangères et militaires et que les décisions jouiraient d'un surcroît de légitimité démocratique[28].

En conséquence, le Comité a recommandé :

> Que le Sénat et la Chambre des communes puissent, dans les meilleurs délais, débattre la participation du Canada aux interventions militaires et aux conflits externes, notamment aux missions de maintien et de rétablissement de la paix, et puissent donner leur approbation à cet égard. Il incomberait alors au gouvernement de préciser quels sont exactement les intérêts du Canada et quelles sont les limites de son intervention dans ces situations[29].

Le gouvernement n'a pas encore répondu au rapport. Vu les exemples qui précèdent, toutefois, on peut penser que le gouvernement s'opposera à toute tentative de contraindre sa capacité d'agir librement et qu'il évitera la microgestion du déploiement des Forces canadiennes à l'étranger.

---

(28) CSPAE, p. 82.

(29) CSPAE, p. 84, recommandation 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AUTRES OPTIONS POUR L'EXAMEN PARLEMENTAIRE

Le moyen le plus évident, bien que limité, pour le Parlement d'exercer un pouvoir sur le déploiement à l'étranger des Forces canadiennes, réside dans la capacité de la Chambre des communes de retirer sa confiance dans le gouvernement et de refuser au gouvernement les crédits qu'il demande[30]. Tant que le Parlement n'utilise ni l'un ni l'autre de ces pouvoirs, il approuve implicitement l'exercice par le gouvernement de ses pouvoirs exécutifs[31]. Cela dit, la majorité gouvernementale et la ligne de parti rendent difficile de censurer le gouvernement ou de refuser d'adopter une loi de crédits. De plus, comme le fait remarquer le comité sénatorial : « refuser les crédits au gouvernement et lui retirer la confiance de la Chambre sont des moyens assez brutaux d'exprimer des vues divergentes sur des questions semblables. De plus, les occasions de faire un examen et d'exprimer une dissidence que procure l'étude des crédits ne peuvent pas toujours être mises à profit de manière efficace ou opportune. Dans le cas du Kosovo, par exemple, ce n'est qu'en novembre 1999, cinq mois après la fin de l'intervention, que le Parlement a été invité à voter les crédits expressément affectés aux opérations[32] ».

Le Parlement peut aussi participer aux décisions de déployer les Forces canadiennes, par exemple, par la voie des audiences des comités et des séances d'information par des fonctionnaires. (On note que l'activité des comités a augmenté depuis 1969[33].) Les comités permanents ont déjà servi d'enceinte à un débat plus ample sur les déploiements à l'étranger. Ainsi, en avril 1998, une réunion mixte extraordinaire des comités permanents des affaires étrangères et de la défense de la Chambre a eu lieu pour discuter de l'éventuelle participation canadienne à la force de maintien de la paix en République centrafricaine. Comme l'a expliqué un député du parti ministériel : « Cette option a été choisie parce qu'il fallait prendre une décision et déployer des troupes aussi rapidement qu'il était humainement possible de le faire. Les deux ministres ont participé à la séance spéciale où une résolution favorisant une aide canadienne a été adoptée à l'unanimité[34] ».

Par ailleurs, la Direction de la politique du maintien de la paix du ministère de la Défense nationale (MDN) fait paraître un compte rendu mensuel de situation des opérations de

---

(30) CSPAE, p. 78 et 81-82.

(31) Kim Richard Nossal devant le CSPAE, *Témoignages*, fascicule 41, 8 juin 1999, p. 22.

(32) CSPAE, p. 82.

(33) Bright (1999), p. 5.

(34) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 10 juin 1998 à 1825.

paix. Ce document non classifié énumère les opérations de paix depuis 1945 pour lesquelles les Forces canadiennes ont fourni du personnel et indique le rôle des Forces et l'ampleur et la durée de l'engagement. Il indique aussi les opérations auxquelles le Canada a choisi de ne pas participer. Si le Ministère soumettait périodiquement cette liste à l'examen des comités permanents de la Chambre chargés de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) et des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI) ainsi qu'au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères (CSPAE), les parlementaires auraient une certaine connaissance des engagements militaires du Canada à l'étranger. Le Ministère a en outre commencé à offrir à l'occasion des exposés qui peuvent intéresser les membres des comités et, en fait, tous les parlementaires. (Les transcriptions de ces exposés peuvent être consultées au site Web du MDN.)

Enfin, les comités de la Chambre examinent périodiquement le *Budget principal des dépenses* des ministères dans leur champ de compétence. Cet examen offre une excellente occasion de scruter les plans et budgets des ministères et de les commenter. Dans son rapport d'avril 2000, le CSPAE en reconnaît l'importance et recommande qu'on lui offre la même possibilité[35].

CONCLUSIONS

En 1999, un analyste de la défense a relevé l'opinion que les politiciens canadiens ne s'intéressent pas à la politique de défense. Ils connaissent mal les Forces canadiennes et s'y intéressent peu, jetant sur elles le même regard bon enfant que l'on jette à un animal familier[36]. Pourtant, l'intense débat entourant le rôle du Parlement à l'égard du déploiement à l'étranger des Forces canadiennes semble plutôt indiquer que les politiciens canadiens tiennent beaucoup à avoir leur mot à dire sur la façon dont l'armée est utilisée pour réaliser la politique étrangère du pays. En outre, il revient au Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses décisions, y compris de celles relatives aux opérations militaires[37].

---

(35) CSPAE, p. 84, recommandation 15.

(36) Douglas L. Bland, *Parliament, Defence Policy and the Canadian Armed Forces*, The Claxton Papers, no 1, septembre 1999, p. 3.

(37) Bright (1999), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Manifestement, cette responsabilité n'a pas été assumée de façon conséquente. Même la pratique actuelle de tenir des débats exploratoires *sans* mise aux voix n'est pas cohérente et n'a pas de justification claire. Un universitaire a conclu :

> [TRADUCTION] Les données historiques montrent que le Parlement du Canada est mal placé pour participer aux décisions relatives au déploiement des Forces canadiennes et que les parlementaires devraient accepter le rôle essentiellement rétroactif que le Parlement a joué dans le passé à cet égard, c'est-à-dire évaluer, par le débat et la discussion, les décisions déjà prises par l'appareil exécutif. La discussion est cruciale, car la confrontation des points de vue, et leur analyse critique, débouche sur une meilleure politique[38].

Les exigences constitutionnelles ne sont pas près de changer. Aussi longtemps qu'il y a un gouvernement majoritaire qui s'oppose à un vote obligatoire, il est peu probable qu'aucune tentative pour changer les choses ne réussisse (sauf à l'initiative du parti au pouvoir). Cela n'empêche pas une plus grande participation du Parlement par d'autres moyens, par exemple l'étude en comité, l'examen du *Budget*, etc. Par ailleurs, le gouvernement a récemment apporté des changements qui favorisent une plus grande participation de tous les partis à l'égard du déploiement des forces, même si ce n'est pas toujours *avant* qu'une décision soit prise.

À tout le moins, les députés (et les sénateurs) peuvent insister pour qu'on leur fournisse autant de renseignements que possible sur l'engagement – sur le mandat, les conditions et les objectifs de la mission, sur les facteurs de risque, sur le nombre de soldats canadiens qui seront employés, sur la durée de l'engagement, son coût et les autres participants ainsi que sur l'intérêt du Canada dans la région visée – avant la tenue d'un débat. [TRADUCTION] « La surveillance efficace ne passe pas nécessairement par la microgestion du Cabinet par le Parlement. Pour bien surveiller, le Parlement doit plutôt être bien informé[39] ». Une chose est sûre : le débat continuera.

---

(38) Nossal (1999), p. 6.

(39) Bright (1999), p. 7.

ANNEXES

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE 1

DÉPLOIEMENTS AU COMBAT ET AUTRES DÉPLOIEMENTS

Pour analyser la participation du Parlement à l'égard du déploiement à l'étranger des Forces canadiennes (FC), il faut établir un certain nombre de critères pour faire la distinction, par exemple, entre la récente action militaire à laquelle ont participé les Forces canadiennes au Kosovo dans le cadre de l'OTAN et les opérations de maintien de la paix sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Pour ce qui est des tâches effectuées, la mission dirigée par l'OTAN au Kosovo s'apparente plutôt à la guerre du golfe Persique, à la guerre de Corée et aux deux guerres mondiales, où le personnel militaire canadien a été affecté au combat plutôt qu'à des tâches exclusivement neutres ou humanitaires. Des critères analogues ont été appliqués pour faire la distinction entre la participation en Somalie dans le cadre de l'UNITAF dirigée par les États-Unis et l'ONUSOM dirigée par l'ONU. On peut supposer que la surveillance parlementaire des déploiements au combat serait plus importante.

1. Déploiements au combat[40]

a. La guerre des Boers

Sous le gouvernement de Wilfrid Laurier, le Cabinet a décidé, en octobre 1899, que le Canada participerait à la guerre des Boers. Le Parlement n'a joué aucun rôle dans cette décision[41].

b. Première Guerre mondiale

La Grande-Bretagne a déclaré la guerre le 14 août 1914. Sous le gouvernement de Robert Borden, par les décrets pris les 6 et 10 août (alors que la Chambre des communes ne siégeait pas), le Canada s'est engagé à envoyer une force expéditionnaire en Europe. Par la suite, le premier ministre Borden a rappelé le Parlement plus tôt pour tenir une séance extraordinaire sur la guerre du 18 au 22 août 1914. Durant cette séance, la Chambre a entériné à l'unanimité les mesures prises par l'exécutif en débattant puis en adoptant une motion pour approuver l'adresse en réponse au discours du Trône présenté le 18 août dans lequel le gouvernement avait indiqué les mesures qu'il comptait prendre relativement à la guerre[42].

---

(40) L'essentiel des renseignements donnés dans cette section, pour ce qui touche la guerre du golfe Persique, la guerre de Corée et les deux guerres mondiales, est tiré de Rossignol (1992).

(41) Nossal (1999), p. 3.

(42) Nossal (1999), p. 3 et Rossignol (1992).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c. Guerre civile russe

Dans son témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le professeur Nossal a rappelé qu'en août 1918, le gouvernement Borden autorisa l'envoi d'une brigade d'artillerie et qu'en octobre 1918, le gouvernement approuva l'envoi d'une force de quelque 4 000 hommes en Sibérie; ni dans un cas ni dans l'autre, le Parlement ne fut consulté par le gouvernement Borden, et l'intervention canadienne en Russie ne fut pas débattue[43]. Certains soutiendront qu'il s'agissait d'une ramification de la Grande Guerre et que, cette guerre ayant déjà été débattue par la Chambre des communes, il n'y avait pas lieu de consulter le Parlement à nouveau.

d. Deuxième Guerre mondiale

Inversement, « en 1923, le premier ministre W.L. Mackenzie King déclarait que seul le Parlement devrait, en dernier ressort, décider de la participation du Canada à des conflits à l'étranger[44] » :

> [TRADUCTION] Il revient au Parlement de décider si nous devrions ou non participer aux guerres dans différentes régions du monde, et il n'est ni juste ni convenable qu'une personne ou un groupe de personnes fasse quelque chose qui limite les droits du Parlement à l'égard d'une question qui est d'une telle importance pour tous les habitants de notre pays[45].

Respectant cette assertion, le Cabinet, même s'il avait décidé que le Canada se rangerait aux côtés de la Grande-Bretagne, a convenu le 24 août 1939 de ne prendre aucune décision ferme avant que la guerre n'éclate[46].

Lorsque la guerre éclata en Europe, le Parlement ne siégeait pas et ne devait pas reprendre ses travaux avant le 2 octobre; il a toutefois été rappelé le 7 septembre 1939. Comme en 1914, le gouverneur général a lu un discours du Trône, et on a débattu une adresse en réponse au discours. Au cours du débat, qui a commencé le 8 septembre, le premier ministre Mackenzie

---

(43) Nossal (1999), p. 3.

(44) CSPAE, p. 79.

(45) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er février 1923, p. 33.

(46) Nossal (1999), p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

King a expliqué comment l'approbation par le Parlement de l'adresse allait ouvrir la voie à une déclaration de guerre officielle.

La motion d'acceptation de l'adresse a été adoptée au Sénat, tandis que la Chambre des communes a poursuivi le débat et a adopté la motion tard dans la soirée du 9 septembre. La démarche suivie en 1939 n'a pas fixé de calendrier précis pour les déclarations de guerre ou des déclarations analogues, mais l'adoption par les deux chambres du Parlement d'une adresse en réponse au discours du Trône est devenue une pratique confirmée, et un nouveau précédent a été établi pour les étapes menant à la prise du décret. En 1914, le décret a été pris le jour où la guerre a commencé et a été suivi d'un débat parlementaire; toutefois, en 1939, le débat parlementaire a précédé le décret portant déclaration de guerre. La même procédure a été suivie pour déclarer la guerre à l'Italie en 1940[47].

Les déclarations de guerre qu'a ensuite faites le Canada au cours de la Deuxième Guerre mondiale (contre le Japon, la Hongrie, la Roumanie et la Finlande) n'ont pas donné lieu à un débat parlementaire, car elles procédaient toutes de « la même guerre ». « Les Débats de la Chambre des communes n'indiquent pas que l'opposition ait protesté contre le fait que le Parlement n'ait pas été rappelé pour adopter les motions à l'égard du Japon, de la Hongrie, de la Roumanie et de la Finlande. [...] En effet, il n'y eu en règle générale que peu de critiques concernant la procédure suivie par le gouvernement pour indiquer officiellement que le Canada était en guerre[48]».

e. Guerre de Corée

Alors que les déclarations de guerre à l'occasion des deux grands conflits mondiaux avaient établi un certain nombre de précédents parlementaires, la situation a complètement changé après 1945, année où la Charte des Nations Unies a été signée, puisque le Canada a participé à un certain nombre de conflits internationaux, mais sans jamais déclarer la guerre. L'examen de la façon dont le Canada s'est engagé dans le conflit coréen entre 1950 et 1953 permet de saisir comment est survenu cet état de fait.

Par suite de l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord, le 25 juin 1950, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une résolution demandant aux pays membres

---

(47) Rossignol (1992).

(48) *Ibid.*

de l'ONU d'aider la Corée du Sud à résister à l'agression et à rétablir la paix dans la région. Le 26 juin, L.B. Pearson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a fait une déclaration à la Chambre des communes concernant la situation en Corée et a lu aux fins du compte rendu le texte de la résolution du Conseil de sécurité[49].

Le 27 juin, après que l'ONU eut décidé de répondre à l'invasion par la force, le Cabinet du Canada s'est réuni. Peu après, le premier ministre a invité les chefs de l'opposition à une conférence extraordinaire, ce qui était inhabituel. Par la suite, le 29 juin, après un débat plénier à la Chambre des communes, tous les députés sauf un ont appuyé la décision du gouvernement de participer à l'usage multilatéral de la force[50].

Le 30 juin, le premier ministre St-Laurent a déclaré ce qui suit au sujet de la situation en Corée et de la résolution du Conseil de sécurité :

> Toute part que prendrait le Canada à la mise à exécution de cette résolution ne constituerait pas – et je tiens à souligner ce point bien nettement – une participation à la guerre contre des États quels qu'ils fussent. Ce serait notre apport à la police collective qui agirait sous le contrôle et l'autorité de l'Organisation des Nations Unies afin de rétablir la paix dans une région ayant fait l'objet d'une agression, selon que l'aurait déterminé, aux termes de la Charte des Nations Unies, le Conseil de Sécurité, dont nous avons accepté la décision.
>
> Il a poursuivi :
>
> J'ajoute, cependant, que si nous étions informés qu'il importe que le Canada contribue aux opérations de l'Organisation des Nations Unies, sous la direction d'un commandant des Nations Unies, en vue de servir les intérêts de la paix, ce qui, il va sans dire, est notre seul objectif, le gouvernement désire signaler au Parlement qu'il songerait immédiatement à faire cette contribution[51].

Bref, le premier ministre a clairement indiqué que le Canada était prêt à envoyer du personnel et de l'équipement militaires pour aider la Corée du Sud à résister à l'agression si l'ONU le jugeait approprié. Toutefois, le Canada n'aurait pas à déclarer la guerre à la Corée du Nord[52].

---

(49) *Ibid.*

(50) Nossal (1999), p. 3.

(51) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 juin 1950, p. 4459.

(52) Rossignol (1992).

Le 29 août 1950, le Parlement a repris ses travaux, en séance extraordinaire, pour traiter d'une grève nationale des chemins de fer et de la situation en Corée. Il était clair, d'après le discours du Trône, que cette dernière était le sujet principal. Le gouvernement du Canada voulait un accroissement rapide des forces militaires canadiennes dans leur ensemble ainsi qu'un accroissement du nombre de Canadiens participant à l'intervention militaire en Corée. Le gouvernement a donc décidé de présenter de nouveaux textes de loi, dont la *Loi concernant les Forces canadiennes* afin de modifier la *Loi sur la Défense nationale* et la *Loi sur les crédits de défense* pour accroître le budget de la défense.

Toutefois, à cette séance extraordinaire, le Parlement n'a pas discuté ni adopté de motion portant précisément sur la décision du gouvernement de faire participer le Canada à l'intervention de l'ONU en Corée. D'ailleurs, au cours du débat sur la *Loi concernant les Forces canadiennes*, un député de l'opposition a demandé au premier ministre s'il y aurait une résolution autorisant l'envoi de troupes en Corée, ce à quoi M. St-Laurent a répondu :

> Non, car ce serait prendre une initiative qu'on n'a jamais prise jusqu'à présent. Le gouvernement annonce son programme au Parlement et lui demande les voies et moyens nécessaires à son exécution. C'est pour cette raison que nous avons présenté notre bill de subsides. Si le Parlement n'autorise pas les voies et moyens d'exécuter le programme, il ne peut être exécuté[53].

Le Parlement a adopté la *Loi sur les crédits de défense*, autorisant les voies et moyens pour concrétiser la politique gouvernementale face au conflit coréen[54].

f. Guerre du Golfe (dirigée par les États-Unis)

Parce que les mesures prises contre l'Iraq, tout comme celles qui avaient été prises contre la Corée du Nord en 1950, n'exigeaient pas de déclaration de guerre de la part du Canada, le Parlement n'a pas eu à débattre une telle déclaration. Le gouvernement avait le pouvoir, sans rappeler le Parlement, d'autoriser que le pays prenne d'autres mesures peu après l'invasion du Koweït.

---

(53) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 8 septembre 1950, p. 495.

(54) Rossignol (1992).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Par exemple, lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, le 6 août 1990, la résolution 661 qui obligeait les membres de l'Organisation à imposer de strictes sanctions économiques contre l'Iraq, le gouvernement du Canada a invoqué la *Loi sur les Nations Unies*, qui stipule uniquement que les décrets et règlements pris sous son régime seront déposés dès le retour des chambres(55).

Cependant, le 23 octobre 1990, il a été demandé à la Chambre des communes d'approuver, ce qu'elle a fait, une motion appuyant « l'envoi de membres, de navires et d'appareils des Forces armées canadiennes pour prendre part à l'effort militaire multinational dans la région de la péninsule arabique(56) ». Puis, le 29 novembre 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 678, autorisant l'usage de la force contre l'Iraq après une trêve de 47 jours (jusqu'au 15 janvier 1991). Le même jour, la Chambre des communes a adopté une autre motion d'appui à l'ONU dans ses efforts pour respecter la résolution 660 et les résolutions ultérieures du Conseil de sécurité(57).

Enfin, le délai du 15 janvier 1991 approchant, le gouvernement a rappelé le Parlement qui était en congé pour tenir un débat d'urgence sur une motion du gouvernement visant à réaffirmer l'appui de la Chambre des communes à l'ONU pour mettre fin à l'agression du Koweït par l'Iraq(58). Le débat a porté sur l'opportunité pour le Canada de participer à une mission qui n'était pas menée par l'ONU, d'autant qu'il s'agissait d'une mission offensive. Les partis d'opposition ont contesté la valeur de la réaction agressive de l'ONU face au conflit entre l'Iraq et le Koweït parce que l'Organisation n'avait pas réagi du tout dans d'autres circonstances analogues. Les partis autres que celui au pouvoir ont en outre soutenu qu'il était prématuré de faire la guerre avant d'avoir épuisé toutes les autres options (sanctions, négociations diplomatiques, etc.). L'opposition officielle a même tenté, sans succès, d'amender la motion du gouvernement pour exclure, pour le moment, une action militaire offensive de la part du Canada(59). Le débat a perdu son intérêt pratique lorsque les États-Unis ont lancé les hostilités le 16 janvier. Malgré cela, tous les partis ont convenu de le poursuivre.

---

(55) *Ibid.*

(56) Canada, Chambre des communes, *Journaux*, 23 octobre 1990, p. 2157.

(57) Canada, Chambre des communes, *Journaux*, 29 novembre 1990, p. 2320-2323.

(58) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 15 janvier 1991, p. 16984.

(59) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 15 janvier 1991, p. 16996 et 17130-17131.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La motion d'origine du gouvernement a été adoptée sans changement le 22 janvier 1991. À ce moment-là, les partis avaient déjà affirmé leur appui aux troupes canadiennes dans le Golfe (tout en conjurant le gouvernement de chercher à mettre fin au conflit)[60].

Même s'il n'y a pas eu de déclaration de guerre officielle, le Parlement a débattu la participation du Canada au conflit du golfe Persique et adopté des motions qui approuvaient les mesures prises conformément à l'intervention militaire de l'ONU. Par ailleurs, le Parlement avait été informé que le personnel des Forces canadiennes avait été mis en service actif. La procédure suivie n'a pas été exactement la même que celle adoptée en 1950 pour l'autre intervention militaire de l'ONU, mais en 1990-1991, le Parlement a adopté des motions précises et a donc eu une participation plus directe.

Le besoin d'adopter des motions confirmant des motions antérieures en 1990-1991 est venu de la complexité de la crise du golfe Persique et de la controverse qu'elle a suscitée. Le dépôt d'une nouvelle résolution « dans l'éventualité du déclenchement d'hostilités mettant en cause les Forces armées canadiennes », même si le personnel militaire avait déjà été mis en service actif, a créé un précédent important. Non seulement le Parlement a adopté une motion pour approuver les mesures gouvernementales (comme le déploiement des troupes) face au conflit, mais aussi une motion pour approuver la participation réelle des forces canadiennes se trouvant déjà dans la zone de combat[61].

g. Somalie (mission dirigée par les États-Unis)

Par sa résolution 794, le Conseil de sécurité des Nations Unies a approuvé une mission d'imposition de la paix dirigée par les États-Unis en Somalie (UNITAF) le 3 décembre 1992. Cette résolution changeait en pratique le mandat de l'ONUSOM (la mission de maintien de la paix précédente) et approuvait l'usage de la force.

Le jour suivant, un député d'opposition a demandé un débat à la Chambre des communes *avant* que le gouvernement ne prenne sa décision. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (SEAE) a répondu que le gouvernement annoncerait sa décision plus tard le jour même et qu'ensuite on discuterait au Parlement des répercussions de cette décision[62].

---

(60) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 22 janvier 1991, p. 17568.

(61) Rossignol (1992).

(62) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 4 décembre 1992, p. 14652.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Trois jours plus tard, un autre député d'opposition a déclaré que la décision d'envoyer des troupes dans une zone de guerre était une décision importante qui devrait être débattue par le Parlement au préalable et que la décision de faire participer le Canada à l'UNITAF avait été prise sans consulter le Parlement, sans débat[63]. Ce à quoi le SEAE a répliqué :

> [...] c'est la responsabilité du gouvernement de prendre des décisions concernant des choses majeures, comme la situation en Somalie [...] de prendre des décisions au moment opportun [...] nous avons la responsabilité et la prérogative de le faire[64].

Toutefois, plus tard le même jour, le gouvernement a tenu un débat spécial et proposé d'affirmer l'appui de la Chambre des communes à la participation canadienne à l'effort multinational en Somalie[65]. La motion a été adoptée.

Au cours du débat, les partis d'opposition ont demandé ce que supposerait l'engagement du Canada, si les troupes canadiennes seraient bien équipées et appuyées et si le gouvernement avait envisagé une solution à long terme au conflit. En fin de compte, ils appuyaient la décision de l'ONU, ainsi que la participation du Canada à la mission, mais s'objectaient à ce qui s'était produit au sein du Parlement. Un député a indiqué que le Canada avait besoin soit d'un comité mixte du Sénat ou de la Chambre ou d'un comité mixte de la défense et des affaires extérieures... un système institutionnalisé permanent de surveillance de cette opération et d'autres par le Parlement[66].

h. Kosovo (mission dirigée par l'OTAN)

Le gouvernement a consulté la Chambre des communes la première fois sur la situation du Kosovo le 30 septembre 1998, lorsqu'il a proposé que la Chambre exprime sa profonde consternation et sa tristesse devant les atrocités subies par la population civile au Kosovo et qu'elle demande au gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie et aux autres parties en présence dans cette confrontation inhumaine de mettre bas les armes

---

(63) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 décembre 1992, p. 14727.

(64) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 décembre 1992, p. 14728.

(65) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 décembre 1992, p. 14737.

(66) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 décembre 1992, p. 14799.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

immédiatement et de commencer à négocier pour trouver une solution[67]. La motion a été adoptée sans mise aux voix.

Une semaine plus tard, le 7 octobre 1998, le gouvernement a tenu un débat exploratoire à l'occasion duquel la Chambre a pris état de la dure situation sur le plan humanitaire dans laquelle se retrouvaient les Kosovars et de l'intention du gouvernement de prendre des mesures en coopération avec la collectivité internationale pour résoudre le conflit, favoriser un règlement politique et faciliter l'apport de l'aide humanitaire aux réfugiés[68]. Au cours du débat, les partis d'opposition ont demandé au gouvernement jusqu'où il comptait aller, quels dangers menaceraient les troupes canadiennes, si elles étaient prêtes et bien équipées pour une autre opération et si la collectivité internationale (ou même le gouvernement canadien) avait établi un plan à long terme ou ses objectifs politiques et militaires. Des députés se sont aussi préoccupés de la légitimité de toute action n'ayant pas été autorisée par l'ONU et des répercussions nuisibles possibles de cette action sur l'organisation internationale. Comme c'était la première fois que le Canada participait à un conflit étranger sans l'autorisation de l'ONU depuis la création de celle-ci en 1945, de nombreux députés auraient préféré attendre que le Conseil de sécurité prenne une résolution.

Questionné davantage sur la possibilité d'une action militaire, Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, a répondu qu'il ne convenait pas de décrire quelles seraient les étapes de l'action militaire de l'OTAN avant que les décisions soient prises[69]. D'ailleurs, la motion du gouvernement a été formulée de façon à ne pas qualifier les « mesures », de sorte que la possibilité d'une intervention militaire n'était ni précisée ni exclue. Dans un débat ultérieur, un député d'opposition a commenté que le gouvernement avait utilisé ce débat pour affirmer qu'il avait le droit de prendre part à des frappes aériennes avec l'appui de la Chambre, en précisant qu'il ne trouvait pas l'affirmation valide[70].

---

(67) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 septembre 1998, p. 8583.

(68) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 octobre 1998, p. 8914.

(69) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 7 octobre 1998, p. 8917.

(70) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 12 avril 1999, p. 13596.

Un deuxième débat exploratoire a eu lieu le 17 février 1999, quand la Chambre a indiqué la possibilité d'activités de maintien de la paix par le Canada au Kosovo[71]. Le débat s'est centré sur le maintien de la paix, sans qu'on envisage le rôle que les Forces canadiennes allaient finir par prendre dans les combats.

Après le début des frappes aériennes de l'OTAN au Kosovo le 24 mars 1999, des membres de l'opposition ont critiqué vigoureusement l'armée et le gouvernement en général, surtout le ministre de la Défense nationale, pour ne pas avoir tenu de séance d'information ni de débat sur l'intensification du conflit. Le premier ministre a par la suite annoncé à la Chambre que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale avaient discuté de la situation avec les porte-parole de chaque parti[72]. Plus tard ce jour-là, après une déclaration conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense[73], chaque porte-parole a fait une déclaration. La discussion a porté sur ce qui se passerait ensuite et s'il était possible que la participation des troupes canadiennes s'étende. Les partis d'opposition ont cherché à obtenir l'assurance que le personnel des Forces canadiennes ne serait pas mis en danger et qu'il serait bien équipé pour les tâches qu'il aurait à accomplir. Ils ont aussi insisté pour que le Parlement joue un rôle dans toute l'affaire et réclamé que la Chambre des communes soit consultée s'il devait y avoir escalade (par exemple, une intervention de troupes au sol). Dans les débats précédents en novembre et en février, on n'avait pas envisagé d'escalade.

Des séances d'information périodiques ont été tenues au ministère de la Défense nationale (MDN) et des fonctionnaires de ce ministère et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ont présenté une fois et parfois deux fois par semaine des mises à jour et ont répondu aux questions posées lors des réunions conjointes du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international et de celui de la défense nationale et des anciens combattants. Le gouvernement a tenu un troisième débat exploratoire le 12 avril 1999, en affirmant sa détermination de collaborer avec la collectivité internationale pour résoudre le conflit et favoriser une situation politique juste qui débouche sur le retour en sécurité

---

(71) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 17 février 1999, p. 12038. La Chambre a indiqué, au même moment, des changements possibles dans les activités de maintien de la paix en République centrafricaine.

(72) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 24 mars 1999, p. 13433.

(73) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 24 mars 1999, p. 13442-13444.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

des réfugiés[74]. À ce moment-là, le ministre de la Défense nationale s'est engagé à ce que, s'il y avait un changement important dans la participation du Canada, le gouvernement en saisisse la Chambre pour qu'elle en débatte[75].

Une semaine plus tard, durant la Période des questions du 19 avril 1999, le premier ministre Jean Chrétien a affirmé que, « selon la nature de la demande [c.-à-d. de déployer des troupes canadiennes au sol au Kosovo sous l'égide de l'OTAN], j'indiquerai si nous devrions ou non procéder à un vote[76] ». Autrement dit, il se réservait le droit de décider s'il y aurait un vote, sans en éliminer la possibilité. Finalement, l'envoi de troupes au sol n'a pas été demandé, et il n'y a pas eu d'autre débat exploratoire ni de vote.

B. Opérations autres que les combats : soutien de la paix, etc.

Les opérations de paix ont évolué : elles sont plus complexes et souvent plus dangereuses que les missions traditionnelles de maintien de la paix. On peut distinguer les opérations en fonction de l'ampleur du déploiement, de la proximité du personnel des Forces canadiennes aux zones de combat et du risque qui en découle par conséquent dans le théâtre des opérations. En outre, surtout dans le cas des missions qui durent plusieurs années, voire des dizaines d'années, il est important de songer que les contingents canadiens peuvent avoir été augmentés sensiblement ou affectés à des tâches différentes à divers moments, comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie. Il est à supposer que de tels changements intéresseraient autant le Parlement que le projet initial de participation et exigeraient d'être débattus autant; l'histoire récente semble le confirmer.

L'analyse qui suit n'est pas du tout exhaustive; le Canada a participé à plus de 40 opérations de paix et opérations connexes depuis 1945. Les cas retenus servent seulement à illustrer les diverses approches de la participation parlementaire à l'autorisation du déploiement à l'étranger des Forces canadiennes. L'annexe 2 énumère les participations militaires du Canada aux opérations de paix depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et indique si et quand les déploiements ont fait l'objet d'un débat officiel à la Chambre des communes. Pour établir

---

(74) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 12 avril 1999, p. 13573.

(75) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 12 avril 1999, p. 13596.

(76) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 19 avril 1999, p. 14018.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

équivoque si le Parlement a 1) été consulté avant ou après que le déploiement ait été décidé et 2) voté au sujet du déploiement des Forces canadiennes, il faut connaître les dates *exactes* de l'engagement des forces ou de leur déploiement. Malheureusement, ces renseignements ne sont pas faciles à obtenir du ministère de la Défense nationale(77). Il est donc impossible dans bien des cas de déterminer si le Parlement a débattu ou voté *avant* le déploiement. Par conséquent, l'analyse porte plutôt sur la formulation de la motion présentée à la Chambre (le cas échéant) et sur la teneur du débat.

1. De la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945 à octobre 1993

Même si la Charte des Nations Unies n'oblige pas le Canada à participer(78), le Canada a établi une solide tradition de fournir du personnel et des ressources pour les opérations de l'ONU. Le Canada a aussi participé à de nombreux autres efforts internationaux pour restaurer, maintenir, surveiller et renforcer la paix dans de nombreuses régions du monde.

a. Commissions pour l'Indochine

Après la guerre de Corée, le Canada a été désigné pour faire partie des trois commissions de surveillance de la trêve. Sans consulter le Parlement, le gouvernement s'est engagé à ce service le 28 juillet 1954(79).

b. Canal de Suez

Le 2 novembre 1954, alors que le Parlement ne siégeait pas, le premier ministre Pearson a offert à l'Assemblée générale les services des Forces canadiennes pour une mission de paix au canal de Suez. Plus tard, le 26 novembre, bien après que Pearson ait engagé pleinement les Forces, le gouvernement a convoqué une séance extraordinaire de quatre jours du Parlement pour étudier la question(80).

---

(77) L'hon. Arthur C. Eggleton, ministre de la Défense nationale, lettre à un député au sujet du rôle du Parlement à l'égard du déploiement des Forces canadiennes, 7 avril 2000, p. 1.

(78) CSPAE, p. 79.

(79) Nossal (1999), p. 4.

(80) *Ibid.*, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c. Chypre

Selon le professeur Nossal, la longue participation du Canada à Chypre a aussi commencé quand le Parlement ne siégeait pas : au milieu de février 1964, le premier ministre Pearson a pris un engagement en privé devant le premier ministre britannique, et on a commencé à former des troupes[81]. Pearson avait promis, toutefois, qu'il n'y aurait pas d'envoi de troupes sans l'approbation du Parlement. Par conséquent, le 13 mars 1964, il a présenté la motion que la Chambre des communes approuve la participation des Forces canadiennes dans la force internationale des Nations Unies à Chypre[82].

Au cours du débat, le chef de l'opposition, J.G. Diefenbaker, a rappelé le principe expliqué en 1925 par Arthur Meighen – que le Parlement devrait décider de la participation des troupes canadiennes à l'étranger. Il a indiqué que ce point de vue n'obtenait pas l'acceptation générale, mais que l'approbation qui était actuellement demandée à la Chambre pouvait être vue comme un autre pas vers l'établissement du principe[83]. La motion a été acceptée, à la majorité. La Chambre est même allée plus loin en demandant l'adhésion du Sénat[84].

Toutefois, le professeur Nossal relève que les troupes canadiennes avaient été envoyées à Chypre deux bonnes heures avant que les honorables députés commencent à débattre la motion[85]. Par ailleurs, le retrait des troupes canadiennes de la mission, en décembre 1992, a été décidé exclusivement par le Cabinet, sans débat.

d. Vietnam

Entre le 28 janvier et le 31 juillet 1973, le Canada a fourni 240 militaires et 50 fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures au Vietnam sous l'égide de la Commission internationale de contrôle et de surveillance.

L'examen des *Débats* de la Chambre des communes montre que la question de la réponse du Canada à la situation au Vietnam a été soulevée pour la première fois le 4 janvier 1973, lorsque le premier ministre Trudeau a indiqué l'intention du gouvernement d'en

---

(81) *Ibid.*, p. 4.

(82) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mars 1964, p. 911.

(83) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mars 1964, p. 917.

(84) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mars 1964, p. 926.

(85) Nossal (1999), p. 4.

débattre à la Chambre, l'avis d'une motion à cet effet ayant déjà été présenté[86]. Les partis d'opposition ont salué sa suggestion que les leaders à la Chambre se réunissent pour discuter de la motion avant de la soumettre au débat. La motion reconnaissait la possibilité que le Canada serait appelé à jouer un nouveau rôle de surveillance après la cessation des hostilités au Vietnam sans rien dire d'une éventuelle approbation de la Chambre à l'égard de la participation canadienne[87].

Quelques semaines plus tard, durant la Période des questions, l'honorable Mitchell Sharp (secrétaire d'État aux Affaires extérieures) a exprimé son intention de soumettre la question à la Chambre des communes, au moins pour qu'elle en débatte[88], mais a réservé au gouvernement le droit d'*informer* la Chambre de sa décision. À nouveau, le 24 janvier, M. Sharp a affirmé que le gouvernement souhaitait que la question soit discutée au Parlement et qu'il présenterait une résolution pour permettre le débat. À ce moment-là, il a pris soin de souligner qu'il ne s'agissait pas pour les Canadiens de « maintenir la paix », mais plutôt d'observer, de faire rapport et, éventuellement, de participer à la médiation[89]. Mais, encore une fois, M. Sharp a précisé que le gouvernement se réservait le droit d'envoyer du personnel canadien *avant* que la Chambre soit saisie de la question, si nécessaire, pour des raisons d'opportunité[90]. En fait, du personnel civil et militaire a été déployé au Vietnam le 27 janvier, avant que tout débat officiel ait lieu à la Chambre sur cette question précise.

La question a été discutée à fond le 1er février 1973; toutefois, la motion proposée par M. Sharp *ne* demandait *pas* l'approbation de la Chambre et affirmait que le gouvernement avait déjà engagé (et même déployé) le personnel en question[91]. M. Sharp a ajouté que la Chambre avait déjà eu un échange préliminaire de points de vue avant le départ des troupes du Canada et que le gouvernement ferait connaître sa décision, quelle qu'elle soit, à la Chambre, qu'il n'invitait pas à en débattre ou à se prononcer par un vote[92]. Les députés d'opposition ont

---

(86) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 4 janvier 1973, p. 7.

(87) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 5 janvier 1973, p. 29.

(88) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 16 janvier 1973, p. 328.

(89) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 24 janvier 1973, p. 596.

(90) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 24 janvier 1973, p. 603-604

(91) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er février 1973, p. 862-892. La motion apparaît à la p. 863.

(92) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er février 1973, p. 863.

alors rappelé comment s'était décidé en 1964 le déploiement des troupes à Chypre. L'un d'eux a soutenu que le Parlement, organe représentatif élu du pays dans son ensemble, doit pouvoir s'exprimer, et même participer à la décision, quand il est proposé d'engager à long terme du personnel canadien à l'étranger, selon un principe qui remonte loin dans l'histoire du Parlement(93). Un autre a parlé de la responsabilité du Parlement à l'égard de la sécurité du personnel canadien à l'étranger. Un autre encore a observé qu'il ne contestait pas que le gouvernement devait agir sans consulter la Chambre pour des raisons d'opportunité, mais qu'il espérait que l'évolution de la mission, y compris son éventuelle prolongation après la période initiale de 60 jours, ferait l'objet d'un débat avant que le gouvernement ne prenne une décision(94). En vain, d'autres ont réclamé un vote et ont continué à le faire à des dates ultérieures(95). La résolution demandant un débat et un vote a été oubliée au *Feuilleton*(96).

Plus tard, lorsque le gouvernement songeait à retirer les Canadiens de la force de surveillance, l'opposition a demandé encore une fois de soumettre la question au Parlement avant de prendre une décision. À nouveau, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a soutenu que c'était son intention, aussitôt que le gouvernement prendrait une décision, de soumettre celle-ci à la Chambre des communes(97). En d'autres mots, il a continué d'affirmer la prérogative du Cabinet en la matière, c'est-à-dire qu'il incombe au gouvernement de prendre la décision et de la soumettre à l'examen, et non à l'approbation, de la Chambre.

e. Plateau du Golan

En 1974, les Forces canadiennes ont été déployées sur le plateau du Golan pour participer à la FNUOD. Il s'agit d'un des déploiements les plus importants, de façon persistante : le Canada a fourni jusqu'à 230 personnes, et sa contribution s'établit actuellement à environ 190 membres des Forces canadiennes. Cela dit, si la Chambre des communes semble avoir amplement débattu des déploiements canadiens dans le contexte de la première Force

---

(93) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er février 1973, p. 885.

(94) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er février 9173, p. 890.

(95) Pour des exemples, voir *ibid.* et le 7 février 1973, p. 1034.

(96) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 5 mars 1973, p. 1866. Voir aussi 27 mars 1973, p. 2639-2640.

(97) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 5 mars 1973, p. 1881. Voir aussi 9 mars 1997, p. 2063-2064, 20 mars 1973, p. 2386 et 27 mars 1973, p. 2639-2640.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'urgence des Nations Unies (FUNU I) en 1956 et de la FUNU II (Sinaï) en 1973[98], on ne trouve pas de mention précise de la FNUOD dans les *Débats* de la Chambre des communes.

f. Opération « Bouclier du désert » (application de l'embargo dans le Golfe persique)

Après l'invasion du Koweït par l'Iraq le 2 août 1990, le premier ministre Mulroney a engagé les Forces canadiennes à l'opération à l'occasion d'un dîner avec le président américain Bush, le 6 août. Selon le professeur Nossal, Mulroney est rentré le jour d'après et a ordonné de faire les préparatifs pour l'engagement des unités de l'armée de mer canadienne à la force multinationale qui était mise sur pied. Ces décisions ont été prises sans consulter le ministre de la Défense nationale, qui était hors du pays, ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui n'était pas à Ottawa. Lorsque le Cabinet s'est réuni, le 8 août, il a approuvé l'engagement pris par Mulroney. La Chambre ne siégeait pas, et Mulroney n'avait pas l'intention de la rappeler (en raison de la crise d'Oka)[99]. Les navires avaient déjà été engagés lorsque le gouvernement a demandé l'approbation du Parlement dans un débat le 24 septembre 1990, qui s'est poursuivi les 17 et 18 octobre. Lorsqu'il y a eu un vote, un mois ou deux plus tard, ce n'était pas pour autoriser l'envoi de troupes ou l'engagement au sol, c'était simplement pour souscrire à une résolution de l'ONU[100]. Le gouvernement actuel a donc soutenu que ce cas ne créait pas de précédent.

g. Somalie (mission dirigée par l'ONU)

Le Parlement a bien débattu du déploiement de quelque 1 300 militaires en Somalie dans le cadre de l'UNITAF en décembre 1992, dont il est question plus haut, mais la Chambre n'a jamais discuté d'un déploiement antérieur au même pays, de 750 militaires dans le cadre de l'ONUSOM. Cet engagement antérieur a été annoncé par le ministre de la Défense le 28 août 1992. Le secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale a déposé un décret (CP 1992-2006 du 8 septembre) le 14 septembre 1992, qui mettait les membres des Forces canadiennes en service actif pour l'opération des Nations Unies en Somalie, sans débat.

---

(98) Dans les deux cas, le gouvernement a maintenu son droit de présenter sa décision au Parlement.

(99) Nossal (1999), p. 4.

(100) *Ibid.*, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. D'octobre 1993 à maintenant

a. Ex-Yougoslavie

Les déploiements dans l'ex-Yougoslavie ont de loin été les déploiements à l'étranger les plus débattus de l'histoire canadienne. La participation aux nombreuses missions de paix aux Balkans – en Croatie, en Bosnie, au Kosovo ou ailleurs, sous l'égide des Nations Unies ou de l'OTAN – a été débattue à la Chambre des communes pas moins de sept fois en cinq ans. Plus de 2 000 soldats de la paix ont servi dans les Balkans avec la FORPRONU et la FPNU et d'autres ont servi avec l'ONURC, la FORDEPRENU, la MINUBH, la MONUP, l'IFOR et la SFOR.

Le premier débat exploratoire, le 25 janvier 1994, a porté sur les dimensions politiques, humanitaires et militaires du rôle de maintien de la paix du Canada, y compris dans l'ex-Yougoslavie, et de l'orientation que pourrait prendre la politique et les opérations canadiennes en la matière(101). Le débat survenait bien après que les Forces canadiennes ont été déployées dans la région, dès février 1992, fait que relève le ministre des Affaires étrangères d'alors, André Ouellet, dans son introduction au débat, en indiquant que lorsque le gouvernement antérieur avait décidé d'envoyer des troupes en ex-Yougoslavie, il n'y avait pas eu de débat et le Parlement n'avait pas été consulté(102). Le ministre Ouellet a ajouté que le débat s'accordait avec l'engagement de son gouvernement de consulter les députés avant de prendre des décisions sérieuses et de grande importance(103). Il a ensuite exposé les grandes lignes de conduite qu'avaient suivies dans le passé les gouvernements canadiens pour décider de participer ou non à une mission de paix, lignes de conduite que son gouvernement considérait comme toujours valables :

> Il faut d'abord un mandat clair et réalisable provenant d'une autorité politique compétente, comme le Conseil de sécurité.
>
> Il faut ensuite que les parties au conflit s'engagent à respecter un cessez-le-feu et, évidemment, acceptent la présence de troupes canadiennes.

---

(101) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 25 janvier 1994, p. 263.

(102) *Ibid.*

(103) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> [L]e nombre des troupes et la composition internationale de l'opération doivent être appropriés au mandat.
>
> L'opération doit être adéquatement financée, et son organisation logistique doit être satisfaisante[104].

À ces lignes de conduite, il a ajouté le niveau de risque couru par les soldats canadiens. Après que M. Ouellet a affirmé que les points de vue de la Chambre et du public en général étaient d'une importance cruciale pour les délibérations du gouvernement sur l'avenir de ses engagements de maintien de la paix[105], le débat, large, a porté sur presque tous les aspects des lignes de conduite.

Le 21 avril 1994, le gouvernement a lancé un deuxième débat exploratoire. Après que l'OTAN a agréé en février à l'appui aérien demandé par l'ONU pour protéger la zone de sécurité autour de Sarajevo, il a été demandé au Parlement de se pencher sur la demande présentée dans la lettre écrite par le secrétaire général de l'ONU le 18 avril à l'OTAN pour étendre les dispositions aux cinq autres zones de sécurité des Nations Unies en Bosnie[106]. Au cours du débat, le gouvernement a pu compter sur un appui important de la part de tous les partis.

Le troisième débat exploratoire sur l'engagement du Canada en ex-Yougoslavie n'a pas été centré exclusivement sur cette mission; le Parlement a été invité à tenir compte des engagements actuels et futurs de maintien de la paix dans le monde, en particulier en ex-Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda[107]. Encore une fois, l'ampleur des paramètres donnés au débat s'est répercutée sur sa portée. L'opposition officielle a établi ses propres critères pour évaluer si la participation canadienne dans des missions de paix était souhaitable et a conclu que le pays n'aurait pas dû s'engager dans de nombreuses missions alors en cours[108]. Une conclusion correspondante a été que le Canada devait avoir une participation plus sélective, vu notamment le coût des opérations trop ambitieuses pour la santé physique et mentale des gardiens de la paix canadiens, en fonction de ses ressources et de ses moyens.

---

(104) *Ibid.*

(105) *Ibid.*, p. 265.

(106) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 21 avril 1994, p. 3348.

(107) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 21 septembre 1994, p. 5952.

(108) *Ibid.*, par exemple à la p. 5960.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le mandat de la FORPRONU devant prendre fin le 31 mars, il a été demandé à la Chambre des communes, le 29 mars 1995, de prendre en considération le roulement des Forces canadiennes servant avec la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine et en Croatie[109]. David Collenette, alors ministre de la Défense nationale, a entamé le débat en indiquant que le gouvernement n'avait pas encore décidé de la façon de procéder. Certains députés d'opposition se sont plaints que le débat se tenait dans un délai si bref qu'il ne pouvait avoir d'impact réel sur la décision du gouvernement et que leurs partis ne pouvaient s'y préparer convenablement[110]. Cela dit, le gouvernement paraissait prêt à envisager diverses options, du renouvellement de son engagement au retrait de la mission en passant par un engagement réduit.

Plus tard, un député d'opposition a demandé un débat d'urgence immédiat sur la situation en Bosnie, où des soldats canadiens avaient été pris en otage. Le gouvernement a d'abord refusé, puis s'est ravisé. Le débat du 29 mai 1995 a porté sur l'opportunité et la façon de retirer les gardiens de la paix canadiens de la zone.

Le 4 décembre 1995, la Chambre des communes a débattu la contribution canadienne à la force militaire multinationale de mise en œuvre (IFOR) qui avait été créée dans le cadre des accords de Dayton et qui était dirigée par l'OTAN[111]. Puis, le 6 décembre, le gouvernement a annoncé l'engagement du Canada. Le professeur Nossal relève toutefois que le gouvernement avait déjà proposé d'offrir un bataillon d'infanterie et une unité de commandement lors d'une séance de planification de l'OTAN, la semaine avant le débat au Parlement[112].

Près de deux ans et demi plus tard, le 28 avril 1998, la Chambre des communes a encore une fois été invitée à « prendre note » de l'intention du gouvernement « de renouveler sa participation à la Force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN en Bosnie au-delà du 20 juin 1998[113] ». Le débat a eu lieu longtemps avant le délai proposé, et on peut supposer de façon réaliste qu'il a éclairé la décision du gouvernement sur la façon de procéder.

---

(109) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 29 mars 1995, p. 11225.

(110) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 28 mars 1995, p. 11142.

(111) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 4 décembre 1995, p. 17115.

(112) Nossal (1999), p. 5.

(113) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 28 avril 1998, p. 6254.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

b. Iraq

Le 9 février 1998, la Chambre des communes a débattu l'actuelle action militaire en réponse au refus de l'Iraq de se plier aux inspections des armements autorisées par l'ONU. Le premier ministre a assuré au Parlement que le Canada ne prendrait aucun engagement avant que le débat public ait lieu. Toutefois, ce qui semé la confusion, la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, a annoncé que le Canada appuyait la mission, qui ferait usage d'une force militaire importante contre l'Iraq, le 8 février, un jour complet avant que la Chambre ne débatte de la question. Le premier ministre a maintenu que M^me^ Albright avait été mal informée[114].

c. Timor-Oriental

Le 15 septembre 1999, le premier ministre Chrétien a annoncé que le Canada fournirait jusqu'à 600 militaires pour une mission de maintien de la paix au Timor-Oriental (INTERFET) ainsi qu'une aide humanitaire. La mesure n'a pas été débattue au préalable par la Chambre (sauf durant la Période des questions). Deux jours plus tard, les ministres Lloyd Axworthy (MAECI), Art Eggleton (MDN) et Maria Minna, responsable de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), ont témoigné au sujet de la situation au Timor-Oriental avant une réunion conjointe des comités permanents de la Chambre des communes chargés de la défense nationale et des anciens combattants et des affaires étrangères et du commerce international. Le ministère de la Défense nationale a annoncé que la contribution du Canada à l'INTERFET pourrait consister en deux avions de transport Hercules (avec 100 personnes, dont quatre équipages de six personnes), un navire de ravitaillement (avec un équipage de 250 personnes) et une compagnie d'infanterie renforcée d'environ 250 militaires et de 40 véhicules légers. Le ministre a ajouté que les coûts supplémentaires du déploiement des trois éléments durant six mois étaient évalués à 33 millions de dollars, fonds qu'il n'aurait pas à demander au trésor central. Les 21 et 23 septembre 1999, les premiers groupes de membres des Forces canadiennes - les équipages des transporteurs Hercules et du NCSM *Protecteur* – ont été déployés au Timor-Oriental. Ces déploiements n'ont pas fait l'objet d'un débat officiel à la Chambre des communes.

---

(114) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 9 février 1998, p. 3548 et 10 juin 1998, p. 7961.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d. Autres débats exploratoires

Comme il a déjà été dit, l'engagement du Canada dans les missions de paix en Haïti et au Rwanda a été débattu dans le contexte d'une motion générale qui portait aussi sur l'ex-Yougoslavie, le 21 septembre 1994. Durant le débat, certains députés d'opposition ont mis en doute le bien-fondé de poursuivre la participation canadienne à ces missions.

Le débat sur l'engagement en Haïti a repris le 28 février 1996 quand la Chambre a été priée de prendre en considération les engagements actuels et futurs de maintien de la paix en Haïti, en particulier de la volonté du Canada de jouer un rôle important dans la prochaine phase(115). Dans l'ensemble, les partis souhaitaient que le Canada continue de participer aux efforts de paix là-bas.

Les questions venant des partis d'opposition se sont concentrées sur : le coût de la mission pour le Canada et si le pays avait les moyens militaires voulus pour y participer, s'il y avait un appui international, en particulier dans le pays visé, pour la participation canadienne, quel serait le mandat exact de la mission et quel rôle les gardiens de la paix canadiens joueraient selon les règles d'engagement et si le gouvernement avait fixé un calendrier et une stratégie de sortie, le cas échéant, ainsi qu'un programme de roulement pour protéger la santé du personnel des Forces. La mission ne s'est jamais concrétisée, mais le débat a permis de discuter à fond des faits et d'échanger sur les préoccupations connexes.

Enfin, il y a eu un débat le 17 février 1999, où on a envisagé des modifications possibles aux activités de maintien de la paix en République centrafricaine ainsi que la possibilité d'activités canadiennes de maintien de la paix au Kosovo. Il pourrait être soutenu que des débats qui portent sur des missions multiples, comme celui du 21 septembre 1994, ne permettent pas d'analyser et de discuter en profondeur la valeur de chaque cas.

---

(115) Canada, Chambre des communes, *Débats*, 28 février 1996, p. 71.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ANNEXE 2

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	Nbre	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée (UNTCOK)	Corée du Sud	1947		Observateurs militaires de l'ONU	2	NON				
Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP)	Cachemire	1949	01	Observateurs militaires	36	NON	09-02-49	Réponse à une question écrite.	13-03-64	
Commandement unifié en Corée	Corée	1950		Personnel militaire	6 146	OUI		Un décret est déposé le 9 septembre 1950. Il est débattu indirectement dans le contexte de la réponse au discours du Trône (04-09), un projet de loi de crédits de défense et des amendements à la *Loi sur la Défense nationale* (08-09).		
Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST)	Moyen Orient	1954		Personnel militaire	11	NON				
Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS)	Indochine	1954		Observateurs militaires	133	NON		Le discours du Trône du 07-01-55 en fait état (après le déploiement). Il en est fait mention dans le débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône, 07-01, 21-01 et 26-01. Aussi dans le débat sur les crédits le 25-03-55.		
Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I)	Sinaï	1956		Personnel militaire	1 007	OUI	26-11-56	Un décret est adopté le 20 novembre 1956. Le Parlement est rappelé pour une session spéciale qui s'étend du 26-11-56 au 08-01-57 pour approuver les fonds pour la FUNU.	29-11-56	Vote sur le projet de loi de crédits concernant la FUNU.
Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL)	Liban	1958	06	Observateurs militaires des Nations Unies	77	NON	22-07-58	Déclaration à la Chambre et commentaires d'autres partis. (Après l'engagement et le déploiement initial.) Question durant la PQ du 23-07 et autre déclaration le 31-07.		
Organisation des Nations Unies au Congo (ONUC)	Congo	1960	07	Personnel	421	OUI	01-08-60	Débat avant le déploiement. Le premier ministre Diefenbaker annonce la décision d'envoyer des troupes au Congo et dépose un décret à la Chambre. Le jour suivant, la Chambre approuve à l'unanimité la participation du Canada au Congo.		Vote par appel nominal pour approuver la décision du gouvernement de déployer des troupes. Sans opposition.
Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle Guinée occidentale (UNSF)	Nouvelle Guinée occidentale	1962	10	Personnel de l'ARC	13	NON	15-10-62	Questions pendant la PQ.		
Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM)	Yémen	1963	07	Personnel des FC et observateurs militaires de l'ONU	36	NON	13-06-63	Déclaration par le secrétaire d'État aux affaires extérieures et commentaires des autres partis.		
Force des Nations Unies chargée du	Chypre	1964		Personnel des FC	1 150	OUI	13-03-64	Débat avant le déploiement. Le 05-06-75, il est	13-03-64	Motion adoptée sans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	N[bre]	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)								indiqué lors du débat sur les crédits que le contingent a été augmenté en raison de l'invasion turque en juillet 1974.		vote par appel nominal.
Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine (DOMREP)	République dominicaine	1965	05	Observateur militaire de l'ONU	1	NON	28-05-65	Il en est fait mention dans le débat sur les crédits.		
Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (UNIPOM)	Inde et Pakistan	1965	09	Personnel	112	NON	17-02-66	Il en est question dans le débat sur les crédits.		
Équipe d'observateurs du Nigéria (EON)	Nigeria	1968	09	Observateurs militaires	2	NON		Questions à la PQ les 13-09-68 et 24-09-68. On en parle dans le débat de la motion d'ajournement le 24-09 (après envoi de l'observateur initial). Le 07-10-68, il est présenté une motion pour qu'un comité de la Chambre étudie la situation au Nigéria.		
Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II)	Moyen-Orient	1973	10	Personnel	1 145	OUI	14-11-73	Débat après le déploiement. Une question est posée au cours du débat d'ajournement le 18-11-75 au sujet de l'augmentation de l'engagement canadien.	15-11-73	Motion approuvée sans vote par appel nominal.
Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS)	Vietnam	1973	01	Personnel	248	OUI	24-01-73	Déclaration par le ministre et commentaires des autres partis (avant déploiement); aussi des questions à la PQ. Il y a eu un vaste débat le 01-02 sur une motion prenant acte de la participation du Canada à la CICS.		
Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FUNOD)	Moyen-Orient	1974	05	Personnel des FC	1 990	NON	05-06-75	Il en est fait mention dans le débat sur les crédits. La FNUOD était essentiellement un prolongement de la FUNU.		
Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)	Liban	1978	03	Personnel des FC	117	NON	21-03-78	Les forces sont déployées sans débat. Il est fait rappel au *Règlement* et des questions sont posées à la Chambre les 22-03 et 12-04.		
Force multinationale et observateurs	Moyen-Orient	1986	03	Personnel des FC	140	NON		Questions à la PQ les 14-03 et 27-03 1985.		
Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII)	Iran et Iraq	1988	05	Personnel des FC	525	OUI	24-08-88	Débat après le déploiement. Décret déposé.	24-08-88	Motion adoptée sans opposition.
Mission de bons offices des Nations Unies pour l'Afghanistan et le Pakistan (MBONUAP)	Afghanistan et Pakistan	1988	08	Observateurs militaires de l'ONU	5	NON		Deux déclarations en vertu de l'article 21 du *Règlement* les 19-04 et 02-05-88. Mention dans le débat du 24-08-88.		
Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA)	Amérique centrale	1989	04	Personnel des FC	174	OUI	09-02-90	Déclaration par le ministre et commentaires d'autres partis. Après le déploiement. Décret		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	Nbre	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
								déposé.		
Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT)	Namibie	1989	11	Personnel des FC	301	OUI	12-04-89	Déclaration par le ministre et commentaires d'autres partis. Après l'engagement mais avant le déploiement. Décret déposé le 12-04-89, déposé le jour suivant.		
Opérations FRICTION/SCIMITAR (guerre du Golfe persique)	Koweït	1990		Trois navires et un escadron de CF 18	?	OUI	24-09-90	Débat après le déploiement.	23-10-90	Votes en faveur des résolutions le 23-10-90, 29-11-90 et 22-01-91.
Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections en Haïti (ONUVEH)	Haïti	1990	03	Observateurs militaires de l'ONU	11	NON				
Bureau du secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan (OSGAP)	Afghanistan et Pakistan	1990	11	Conseiller militaire	1	NON				
Commission spéciale des Nations Unies (CSNU)	Iraq	1991		Membres des FC	3	NON	09-02-91	Débat sur l'invitation par les États-Unis de participer à d'éventuelles actions militaires au Moyen-Orient; la CSNU est mentionnée.		
Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL)	El Salvador	1991	04	Personnel des FC	55	NON				
Mission de vérification des Nations Unies en Angola II (UNAVEM II)	Angola	1991	05	Observateurs militaires de l'ONU	15	NON				
Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC)	Cambodge	1991	07	Observateurs militaires de l'ONU	7	NON		Décret 1992-355 déposé le 28-02-92.		
Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)	Sahara occidental	1991	07	Personnel des FC	35	NON		Décret 1992-2115 déposé le 28-02-92.		
Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK)	Koweït	1991	11	Observateurs militaires de l'ONU	5	NON				
Mission d'observation multinationale de la Communauté européenne en Yougoslavie/Croatie (MOMCEY)	Yougoslavie	1992		Personnel des FC	48	OUI	18-11-91	Déploiement sans débat (mais débat antérieur sur la situation dans le théâtre des opérations).		
Opérations des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)	Mozambique	1992	01	Observateurs militaires de l'ONU	4	NON				
Operation des Nations Unies en Somalie (ONUSOM)	Somalie	1992	02	Détachement précurseur		OUI	07-12-92	Débat avant l'engagement. (Voir sous UNITAF plus loin.)		
Force de protection des Nations Unies (FORPRONU)	Balkans	1992	02	Personnel des FC	2 000	NON		Décret 1992-354 déposé le 28-02-92. On débat du roulement des forces le 29-03-95.		
Force d'interdiction maritime (FIM)	Mer Rouge	1992	02	Un vaisseau naval		NON		NCSM *Restigouche*. Déclaration en vertu de l'article 31 du *Règlement* le 24-02-92.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	N[bre]	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
Mission	**Lieu**	**Année**	**Mois**	**Personnel**	**N[bre]**	**Débat**	**Hansard**	**Renseignements sur le débat**	**Date du vote**	**Renseignements sur le vote**
Force opérationnelle unifiée (UNITAF)	Somalie	1992	12	Personnel des FC	1 250	OUI	07-12-92	Décret 1992-2006 déposé le 14-09-92. Débat spécial après que l'engagement a été pris.	08-12-92	Motion adoptée avec opposition
Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)	Cambodge	1992	12	Personnel des FC plus 121 civils et 50 observateurs électoraux	240	NON				
Commission d'experts des Nations Unies (UNCOE)		1992	12	Avocats militaires et policiers militaires	7	NON				
Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUO)	Ouganda et Rwanda	1993		Observateurs militaires de l'ONU	3	OUI	21-04-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda (après le déploiement)		
Contrôle de la zone d'exclusion aérienne de la Bosnie-Herzégovine	Bosnie Herzegovine	1993		Personnel des FC	13	OUI	25-02-94	Débat exploratoire sur le rôle de maintien de la paix en ex-Yougoslavie.		
Application de l'embargo imposé par l'ONU à l'ex-République de Yougoslavie		1993		Une frégate		NON				
Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR)	Rwanda	1993		Personnel des FC	112	OUI	21-09-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda (après le déploiement)		
Opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II)	Somalie	1993	03	Personnel des FC	9	OUI	21-09-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda (après le déploiement)		
Application de l'embargo sur Haïti	Haïti	1993	06	Personnel	250	OUI	21-09-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda (après le déploiement). Également, question à la PQ du 19-09-94.		
Centre cambodgien de déminage (CCD)	Cambodge	1993	09	Personnel des FC	7	NON	24-02-94	Il en est fait mention dans la déclaration en vertu de l'article 31 du *Règlement*		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	Nbre	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA)	Haïti	1993	10	Personnel militaire et 100 policiers civils	750	OUI	21-09-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda.		
Groupes d'observateurs militaires en République dominicaine	République dominicaine	1994		Observateurs	15	NON		Il en est fait mention à la PQ du 25-05-94.		
Aide humanitaire au Rwanda	Rwanda	1994		Personnel militaire	247	OUI	21-09-94	Débat exploratoire sur les engagements canadiens en Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda.		
Force de déploiement préventif des Nations Unies dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (FORDEPRENU)	Ex-République de Macédoine	1995		Officier	1	OUI	29-03-95	Débat exploratoire le roulement des troupes au sein de la FORPRONU. (vérifié) Aussi, débat spécial le 29 mai 1995.		
Mission de maintien de la paix de l'OSCE Vienne-Nagorny-Karabakh.	Azerbaïdjan	1995		Officiers d'état major	3	NON				
Force de mise en œuvre de l'OTAN (IFOR)	Ex-Yougoslavie	1995		Personnel des FC	1 029	OUI	04-12-95	Débat exploratoire sur la participation à l'IFOR.		
Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)	Bosnie-Herzégovine	1995	03	Personnel des FC	2	NON				
Force d'interdiction maritime (FIM). Golfe Persique	Golfe Persique	1995	12	Un vaisseau naval NCSM *Calgary*		NON				
Force multinationale de la région des Grands Lacs africains	Zaïre	1996		Personnel	354	OUI	18-11-96	Débat exploratoire sur la situation dans la région des Grands Lacs de l'Afrique.		
Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH)	Haïti	1996		Personnel des FC et policiers civils	750	OUI	28-02096	Débat exploratoire sur les engagements de maintien de la paix à Haïti. Après le déploiement.		
Mission d'observation des Nations Unies à Prevlaka (MONUP)	Croatie	1996	01	Officier des FC	1	NON				
Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR)	Bosnie-Herzégovine	1006	07	Personnel des FC	1 300	OUI	28-04-98	Débat exploratoire sur le renouvellement de la participation.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	Nbre	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
Transport aérien à Sarajevo	Bosnie Herzégovine	1996	12	Personnel des FC	48	NON				
Contingent aérien canadien en Bosnie Herzégovine	Bosnie Herzégovine	1997		Personnel militaire	112	OUI	28-04-98	Débat exploratoire sur le renouvellement de la participation.		
Mission des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	1997	01	Observateurs militaires de l'ONU et policiers civils	15	NON				
Mission de Police des Nations Unies en Haïti (MIPONUH)	Haïti	1997	02	Six véhicules, instructeurs de conduite et techniciens		OUI	28-02-96	Débat exploratoire.		
Mission de transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH)	Haïti	1997	08	Personnel	750	OUI	28-02-96	Débat exploratoire.		
Détachement auprès de CARE Canada	Kenya	1997	08	Officier	1	NON				
Composante aérienne canadienne du MAMDRIM - Op Bison	Italie	1997	11	Personnel	14	OUI	28-04-98	Débat exploratoire sur le renouvellement de la participation à la SFOR.		
Force d'interdiction maritime (FIM) Golfe Persique	Golfe Persique	1997	12	Un navire de guerre		NON				
Force opérationnelle interarmées en Amérique centrale (FOI AMC)	Honduras	1998	02	Personnel des FC	290	NON	20-11-98	Il est fait mention de l'engagement dans la réponse à une question.		
Déploiement de la coalition dans le Golfe Persique	Golfe Persique	1998	03	Une frégate et deux avions DC-130		OUI	07-10-98	Débat d'ajournement sur la participation dans une éventuelle action militaire au Moyen-Orient.		
Mission d'observateurs diplomatiques/de vérification au Kosovo	Kosovo	1998	07	Personnel	23	OUI	07-10-98	Débat exploratoire sur le Kosovo. Il y aura d'autres débats exploratoires les 17-02-99 et 12-04-99.		
Force d'extraction de l'OTAN	Ex-République de Macédoine	1998	10	Personnel des FC	55	NON				
Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA)	République centrafricaine	1998	11	Personnel des FC	50	OUI	17-02-99	Débat exploratoire seulement sur la modification du rôle le 17-02-99.		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mission	Lieu	Année	Mois	Personnel	Nbre	Débat	Hansard	Renseignements sur le débat	Date du vote	Renseignements sur le vote
Force d'interdiction maritime (FIM) Golfe Persique	Golfe Persique	1998	12	Un navire de guerre (NCSM *Ottawa*)		NON				
Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)	Kosovo	1999	01	Officier de liaison	1	OUI	12-04-99	Débat exploratoire sur la situation au Kosovo.		
Transport aérien humanitaire en aide aux réfugiés kosovars	Balkans	1999	92	Deux avions CC-130		OUI	12-04-99	Débat exploratoire sur la situation au Kosovo.		
Force opérationnelle interarmées Serdivan (FOI Serdivan)	Turquie	1999	04	Personnel des FC	200	NON				
Programme accéléré de déminage du Programme des Nations Unies pour le développement	Mozambique	1999	04	Personnel des FC	3	NON				
Force internationale pour le Timor-Oriental (INTERFET)	Timor-Oriental	1999	09	Personnel des FC	640	NON	15-10-99	Question durant la PQ		
Force de l'OTAN au Kosovo (KFOR)	Kosovo	1999	08	Personnel des FC	1 450	NON	15-11-99	Question durant la PQ		
Mission des Nations Unies à la République du Congo	Congo	1999	08	Colonel des FC	1	NON				
Centre de coordination de la vérification au Kosovo	Ex-République de Macédoine	1999	10	Policiers militaires, un militaire du rang et un officier d'état-major	6	NON				
Mission des États-Unis à la Sierra Leone (MINUSIL)	Sierra Leone	1999	10	Observateurs militaires	5	NON	19-10-99	Question durant la PQ		

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT